

**Универзитет у Нишу  
Правни факултет**

**ЗБОРНИК РАДОВА  
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

**Тематски број посвећен Славољубу Поповићу**

**LVII**



**Ниш, 2011**

**ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**  
**Тематски број посвећен Славољубу Поповићу**

*Издавач*

Правни факултет у Нишу

*За издавача*

Проф. др Предраг Димитријевић, декан

*Главни и одговорни уредник*

Проф. Др Милан Петровић

*Чланови редакционог одбора из земље*

Проф. др Радмила Ковачевић-Куштримовић

Проф. др Невена Петрушић

Проф. др Миомира Костић

Проф. др Драган Николић

Проф. др Љубица Николић

Мр Мира Симовић

*Чланови редакционог одбора из иностранства*

Проф. др Владимир Андреицев, декан Правног факултета Универзитета Тарас Шевченко, Кијев, Украјина

Prof. dr Michael Geistlinger, професор Универзитета, Салцбург, Аустрија

Проф. др Сашо Георгијевски, професор Правног факултета Јустинијан први Скопље, Македонија

Проф. др Анатолиј Капустин, професор Универзитета Дружба народов, Москва, Русија

Prof. dr Isabel S. Marcus, професор Правног факултета Универзитета Бафалоа, Бафало, САД

Академик Игор Г. Побирченко, председник Међународног суда трговинске арбитраже при Привредној и индустријској комори Украјине

Проф. др Александер Воденичаров, декан Факултета права и историје Неофит Рилски, Благоевград, Бугарска

*Секретар Редакционог одбора:* др Дејан Јанићијевић

*Преводи:* Мр Дејан Вучетић

*Технички уредник:* Ненад Милошевић

*Штампа:* „Пунта“ Ниш

*Тираж:* 150

## САДРЖАЈ

**Проф. др Борче Давитковски**

ПОЈАМ УПРАВНИХ УГОВОРА И ЊИХОВО МЕСТО У  
МАКЕДОНСКОМ ПРАВНОМ СИСТЕМУ .....1  
*CONCEPT OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS AND ITS PLACE IN  
MACEDONIAN LEGAL SYSTEM*

**Проф. др Предраг Димитријевић**

ДОПРИНОС СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА  
УТЕМЕЉЕЊУ ПРАВНЕ КИБЕРНЕТИКЕ .....21  
*SLAVOLJUB POPOVIĆ'S CONTRIBUTION TO  
FOUNDING OF LEGAL CYBERNETICS*

**Проф. др Миле Илић**

НОРМАТИВНО-ПРАВНИ АСПЕКТ УРЕЂИВАЊА ДРЖАВНЕ  
УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ .....29  
*NORMATIVE-LEGAL ASPECTS OF REGULATING STATE  
ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT IN SERBIA*

**Prof. dr Ivan Koprić**

ЗАКОН О ОРЏЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ  
И ТЕХНОЛОШКО УНАПРЈЕЂЕЊЕ УПРАВЕ .....43  
*GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT  
AND TECHNOLOGICAL IMPROVEMENT OF ADMINISTRATION*

**Проф. др Стеван Лилић**

ЕКОЛОШКО ПРАВО У ДЕЛИМА СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА ...77  
*ENVIRONMENTAL LAW IN WORKS OF SLAVOLJUB POPOVIĆ*

**Проф. др Милан Петровић**

ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ ПРОУЗРОКОВАНУ  
ДОПУШТЕНИМ РАДЊАМА И ПРАВНИМ АКТИМА ЊЕНИХ  
СЛУЖБЕНИКА И ОРГАНА, ПОСЕБНО ЗАКОНИМА .....85  
*RESPONSIBILITY OF STATE FOR DAMAGES CAUSED BY PERMISSIBLE  
ACTIONS AND LEGAL ACTS OF ITS OFFICIALS AND ORGANS,  
PARTICULARLY BY LAWS*

**Др Марко Давинић**  
КОМПЛЕКСНОСТ ПРОЦЕСА ШИРЕЊА  
ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА .....101  
*COMPLEXITY OF OMBUDSMAN INSTITUTION EXPANSION PROCESS*

**Др Добросав Миловановић**  
ВИЗИОНАРСКА МИСАО ПРОФЕСОРА СЛАВОЉУБА  
ПОПОВИЋА О УПРАВНИМ УГОВОРИМА.....113  
*VISIONARY THOUGHT OF PROFESSOR POPOVIĆ  
ON ADMINISTRATIVE CONTRACTS*

**Др Искра Аћимовска Малетић**  
ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ  
СРЕДИНЕ У ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ....137  
*INSPECTION CONTROL AND PROTECTION OF ENVIRONMENT  
IN REPUBLIC OF MACEDONIA*

**Др Зоран Лончар**  
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У  
ДЕЛИМА СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА .....153  
*DECENTRALIZATION OF POWER IN WORKS OF SLAVOLJUB POPOVIĆ*

**Мр Дејан Вучетић**  
ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ  
У ДЕЛУ СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА .....173  
*THEORETICAL DEFINITION OF DECENTRALIZATION CONCEPT IN  
WORKS OF SLAVOLJUB POPOVIĆ*

**Мр Јелена Вучковић**  
СУДСКА ЗАШТИТА УСТАВОМ УТВРЂЕНИХ ПРАВА  
ПОВРЕЂЕНИХ ПОЈЕДИНАЧНИМ АКТИМА.....185  
*JUDICIAL PROTECTION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS  
VIOLATED BY INDIVIDUAL ACTS*

<b>Mr Зоран Јовановић, Милан Рапајић</b>	
ОМБУДСМАН (ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА) КАО НОВИ ПРАВНИ ИНСТИТУТ ЗА КОНТРОЛУ РАДА УПРАВЕ .....205	
<i>OMBUDSMAN (PROTECTOR OF CITIZENS) AS NEW LEGAL INSTITUTE FOR CONTROL OF ADMINISTRATION</i>	
<b>Mr Александар Мартиновић</b>	
СЛАВОЉУБ ПОПОВИЋ О ЈАВНОЈ УПРАВИ .....223	
<i>SLAVOLJUB POPOVIĆ ON PUBLIC ADMINISTRATION</i>	
<b>Милош Прица</b>	
ЕКОЛОШКО ПРАВО У НАУЧНОМ СТВАРАЛАШТВУ СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА.....231	
<i>ENVIRONMENTAL LAW IN THE SCIENTIFIC ACHIEVEMENTS OF SLAVOLJUB POPOVIĆ</i>	
<b>Наташа Рајић</b>	
ИНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЕ ВЛАСТИ ТОКОМ ВАНРЕДНОГ СТАЊА НА ПРИМЕРУ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ .....245	
<i>INSTRUMENTS OF GOVERNMENT CONTROL DURING STATE OF EMERGENCY IN THE CASE OF CONSTITUTION OF REPUBLIC OF SERBIA FROM 2006</i>	
<b>Александра Илић</b>	
ПОЈАМ И ВРСТЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА .....257	
<i>NOTION AND TYPES OF CIVIL SERVANTS</i>	
<b>Јована Живић</b>	
УПРАВНИ УГОВОРИ .....269	
<i>ADMINISTRATIVE CONTRACTS</i>	
<b>Милица Стојановић</b>	
УПРАВНИ УГОВОРИ .....299	
<i>ADMINISTRATIVE CONTRACTS</i>	



Проф. др Борче Давитковски, редовни професор  
Правни факултет Универзитета у Скопљу

UDK: 342.924(497.7)

## **ПОЈАМ УПРАВНИХ УГОВОРА И ЊИХОВО МЕСТО У МАКЕДОНСКОМ ПРАВНОМ СИСТЕМУ**

***Апстракт:** Предмет рада су управни уговори као специфични акти јавне управе који су детаљно проучени у француској правној теорији, а у Републици Македонији још увек представљају новину, како за науку, тако и за позитивно право. У раду се врши дефинирање института управног уговора, одређивање његових суштинских карактеристика и анализа постојећег стања у погледу његовог правног регулисања и примене у македонском правном систему и пракси.*

***Кључне речи:** појам управних уговора, извршење управних уговора, македонска управно-правна регулатива, ставови судске праксе.*

## **1. Увод**

Управни уговори су концепт управног права великог значаја. Овај институт у различитим временским периодима под различитим називима јавља се у правним системима више civil law земаља, (а, у специфичном облику јавља се и у common law земљама), као посебна институција паралелна грађанскоправном уговору. У начелу, уговори које закључују јавна тела имају третман управних уговора, уколико њихов предмет представља обављање јавне службе са стране судоговарача, или уколико, уговор садржи посебна правила која одступају од општег права. Са друге стране, у неким земљама постоје и посебне законске одредбе којима одређени уговори утврђују као управни уговори.

Историјски, управни уговор јавља се у Француској као израз политичких тенденција, да се јавна управа у привредним односима са појединцима не служи искључиво ауторитативним актима, нити са класичним цивилним уговорима када буде реч о остварењу јавне службе.

Из овога, управни уговор јавља се као ублажујући мост између ауторитативних једностраних управних аката и приватноправних уговора управе, неопходан за реализацију њене нове улоге сервиса за пружање услуга грађанима.

## **2. Појам управних уговора**

Уговори између управе и појединаца могу бити разноврсни. У једном делу управа види искључиво инструмент за постизање економског ефекта, шта представља у крајњој линији, циљ сваког уговора у оквиру приватног права. За неизвршавање обавеза из таквих уговорних односа, разумљиво, тражи се правна заштита код грађанских или редовних судова. У том случају недозвољиве су било какве административне мере принуде преузете са стране управе као уговорне стране. Овакве уговоре управа закључује са појединцима у својству приватно-правног лица. Пример: када држава због експлоатације свог имања даје га у закуп како би постигла бољу цену. У случају не ради се о обављању јавне службе. По класичноме фискалном начелу,



у случају спора из оваквог уговора, управа и приватно лице, траже правну заштиту код редовних грађанских судова.<sup>1</sup>

Са друге стране, основни циљ управних уговора, (у којем већина аутора види полазну детерминанту за њихово разграничење од осталих уговора управе), не састоји се у постизању економског ефекта, који би значео повећање средстава државне касе (шта је иначе циљ приватноправних уговора управе), већ, у задовољавању ширег јавног интереса изражено путем обављања јавних послова/услуга од стране приватноправних лица. Спорови из управних уговора, због чињенице да су сматрани јавноправним инструментом у правном промету падају под јурисдикцију управних судова.

Управни уговори се препознају по експлицитној чињеници да су уговори јавних органа, подведени посебном режиму који произлази из управљачких функција тих органа и њихова одговорност за опште благостање. По овоме, јавни режим има потребу за флексибилност у уговорним перформансама, којом се дозвољава променљивост потреба јавног интереса; истовремено, судоговарачи морају бити заштићени од последица оваквих промена уговора, да би се обезбедио континуитет извођења уговора, као и капацитет и воља суконтрахираната за обављање јавних послова у будућности. Поред тога, јавни режим тражи постојање једнаког третмана према контракторима који држави пружају услуге.<sup>2</sup>

Да би се препознао управни уговор, пре свега приступа се испитивању основног критеријума: *једна од уговорних страна мора бити јавноправно лице*. Овај критеријум сам по себи није довољан за квалификацију уговора као управни. Још треба “уговор да носи обележје јавног управљања”<sup>3</sup> које се изражава: преко предмета уговора - *вршење јавне службе*, или преко режима којим су уговорне стране утврдиле да ће подлећи уношењем *клаузула које дерогирају опште право, односно који излазе из његовог оквира*. У француском праву, где настаје управни уговор, ове клаузуле познате су како *clauses exorbitantes du droit commun*.

1 Данић Д., О административном уговору, Београд, 1934, стр.9

2 Turpin C, Public Contracts in International Encyclopedia of Comparative Law, vol. VII, Ch.4, Martinuss Nijhoff Publ., 1982, стр.27

3 Lebreton JP, Documents d'études, Le contrat administratif, Droit administratif, No 2,11, La documentation Francaise,1993, стр.6

Обављање јавне службе је критеријум за опредељивање уговора као управни, и везан је предметом и природом самог уговора. Реч је о препознавању обављања јавне службе са стране приватноправног лица како би се уговор закључен између јавног и приватног субјекта могао дефинисати како управни уговор. Овај критеријум је објективан, а то је елемент који уговор чини управним независно од воље уговорних страна.

Државни савет (Conseil d'Etat), термин *клаузуле које дерогирају опште право, односно које излазе из његовог оквира* објашњава како 1) постојање клаузула којима се дерогира опште право (clause derogatoires au droit commun); или 2) постојање клаузула којима се јавној власти дају прерогативи који излазе из граница општег права (pre-rogatives exorbitantes du droit commun). У једној од одлука Државног савета (Conseil d'Etat) садржана је дефиниција појма clause exorbitante du droit commun: “клаузула која има за циљ да уговорним странама да права, или, да им натури обавезе, по својој природи различите, од оних које подложе слободном одобрењу било кога у оквиру грађанских и трговачких закона”.<sup>4</sup> Clauses exorbitantes представља субјективан елемент уговора. Он најчешће зависи од воље садоговарача. Наиме, уколико они желе да њихов уговор има управни карактер, прихватају овакве клаузуле.

Последњи елемент са којим одређује правна природа управних уговора је *управносудска заштита спорова* произашли из њих. Притом, реч је о управном спору пуне јурисдикције у коме се како тужиоц може јавити и јавноправни орган, разуме се, не у својству доносиоца управног акта, већ као уговорна страна.

### 3. Контрола над извршењем управног уговора

Право јавне управе на контролу (надзор) над испуњењем уговорних обавеза добија димензију обавезе за побољшање извршења уговореног. Цела ова активност обављања контроле над испуњењем уговорних обавеза приватног лица своди се на најједноставније речено - усмерење извршавања обавеза друге уговорне стране. Даље, право контроле које припада управи не може се ограничити никаквим

---

4 Arret Stein, CE 20 octobre 1950, Rec.505

уговорним клаузулама. Код концесија, управа је чак и обавезана да прати пословање концесионара, јер њена апстиненција у том погледу може бити нападнута са стране корисника јавних услуга, по основу прекорачења овлашћења управе, па чак и тражити надокнаду од управе за претрпелу штету. Против активности управе у оквиру њене надзорна функције, уобичајено садоговарач има право да тужбом поведе управно-судски поступак, уколико сматра да је повређено неко његово субјективно право или правни интерес.

У поступку вршења надзора или контроле над испуњењем уговора, управа може приметити неправилности и недостатке у начину његовог извршавања. За непоштовање било ког уговорног услова, она има право да примени санкције, које су сасвим различите од санкција у грађанском праву. Будући да се циљ санкција код управних уговора, не састоји само у одстрањивању последица непоштовања уговора, већ и у обезбеђењу несметаног и квалитетног обављања јавне службе која је предмет уговора, није довољно уобичајено обраћање суду, већ санкције које управа примењује произлазе из посебног правног режима. Ту је реч о режиму јавног права, јер мере извршења управног уговора, представљају извршан наслов и у великој мери подсећају на мере извршења управног акта. Врсте санкција које јавној управи стоје на располагању су следеће:

- прво, она има право да изриче парничне санкције. Изречена парнична санкција, по правилу, не гаси обавезу садоговарача већ је прати. Ка изрицању санкција за надокнаду штете, посеже се уобичајено, уколико претходно уговором нису утврђени пенали за неизвршење уговорних обавеза. Пенали представљају унапред фиксирану суму у уговору, и они су обавезни у концесионим уговорима.
- друго, управа може наметнути т.з. принудне санкције тако да се она може супституирати на место друге уговорне стране која је озбиљно повредила уговорну обавезу.<sup>5</sup> Ове санкције, управа има право да употреби по свој налазу и без претходног обраћања суду. Међутим, то треба радити само у

<sup>5</sup> Георгиевски С., Концесиските и слични договори за вложување помеѓу државата и странскиот вложувач во меѓународното и внатрешното право, докторска дисертација, Скопје, 1997 стр.102

јавном интересу. Супституција како санкција државе, може се састајати у директном преузимању обављања уговорене делатности јавног интереса са стране саме управе или присилном супституисању уговорне стране трећим лицем које би држава одредила, али на рачун и ризик стране која је повредила уговорне обавезе - секвестар.

- јавна управа има право на једностран раскид уговора као санкцију за начињену важну повреду уговора, без обавезе надокнаде настале штете, при чему постоји могућност друге стране за обраћање суду са захтевом за надокнаду штете.

Уколико управа као уговорна страна не поштује своје обавезе, садоговарач нема могућност искористити право да одступи и сам од обављања својих уговорних обавеза. Уговорна обавеза приватне уговорне стране и даље остаје на снази, при чему се тражи од надлежног суда надокнада штете. На тај начин, принцип *acta sunt servanda* употребљава се у заштити јавног интереса, а која ипак води ка фактичкој неједнакости уговорних страна.

### ***3.1. Заштита интереса приватноправне стране управног уговора***

У управним уговорима, због постојања посебних прерогатива јавне управе, а пре свега, због овлашћења за једнострану интервенцију управе у спровођењу уговора, садоговарач доживљава погоршање своје ситуације и без његове кривице што није својствено грађанским уговорима. Тачно због овог елемента несигурности, који би могао бити индиректно штетан и за интересе саме јаве службе, теорија управног уговора додељује посебно место појму финансијске равнотеже, или, како што се још назива, финансијски еквилибриум уговора.

Правне основе по којима приватноправна уговорна страна може штитити своје интересе у случају интервенције јавне управе, састоје се од неколико теорија око промене околности под којима је иницијално закључан управни уговор. Начело финансијске равнотеже уговора има своје практичне последице делимично у сагласности са нормама општег права, а делимично у сагласности са јавноправним модификацијама специфичним само за управне уговоре.

У основи начела финансијског евилибриума стоји чињеница да је садоговарач управе изложен опасности од финансијског неуспеха до ког може доћи из две групе разлога: прва, је када јавна управа примењује своје прерогативе једностране модификације уговорних услова у јавном интересу, а другу, сачињавају одређене непредвидљиве околности, које, независно од воље уговорних страна, могу довести до измене уговорних услова.

У вези са овим, у доктрини познате су две теорије чији корени се налазе у француској судској пракси: ”теорија самовоља или *fait du prince*” и ”теорија непредвидљивости или *imprevision*”

### *3.1.1. Теорија fait du prince*

У случају т.з. теорије самовоља или *fait du prince*, реч је о одстрањивању штетних последица за садоговарача јавне управе из финансијског гледишта, до којих је дошло коришћењем прерогатива власти које има управа, у погледу промене уговорних услова. Разуме се, код једностраног проширења обавеза суконтрагенту због заштите јавног интереса, он бива изложен финансијским штетама. У овим случајевима, потребно је разликовати две ситуације: прву, када до ових неповољних финансијских услова долази због примене мера које је преузела управа као уговорна страна; и другу, када до њих долази због примене промењених општих прописа, који се односе на све истородне случајеве, а независно од воље управе као уговорна страна у конкретном случају. Разликовање ових ситуација је веома значајно, зато што, уколико се утврди постојање прве од њих, приватноме суконтрагенту припада право на пуно (интегрално) обештећење у коме спада и право на надокнаду изгубљене добити. Друга ситуација, резултира применом рестриктивнијих мера обештећења, и по правилу нуди само парцијалну надокнаду. У суштини, највећем броју случајева који припадају овој другој групи, готово да се и не примењује начело финансијске равнотеже сагласно теоријом самовоља, већ се они регулишу према теорије непредвидљивости (*imprevision*).

### 3.1.2. Теорија *imprevision*

Овде је реч о новонасталим околностима, са негативним економским последицама сауговарачу јавне управе које могу довести чак до његовог финансијског слома.

Теорија *imprevision* има двојну улогу: са једне стране, она је креирана да би штитила и помогла интересима приватне уговорне стране, дирнути индиректним мерама управе или на други начин који није био предвидљив у тренутку закључења уговора; са друге стране, да би се омогућило нормално остварење и обављање јавне службе, сагласно начелима континуитета и адаптацији новим условима. Значи, теорија управних уговора, предвиђа могућност, уговорних страна да направе поделу економског ризика, по којој јавна управа има обавезу да сауговарачу исплати надокнаду чиме се омогућује нормално извршење уговора све до испуњења уговорних обавеза, или до истека уговореног рока. Притом, сауговарач није потпуно обештећен, како код теорије самовоља, јер код теорије непредвидљивости важи принцип по ком штету деле управа и њен партнер (сауговарач). У којем обиму свака од уговорних страна сноси насталу штету, у крајњој инстанци одлучује суд, вођен “разумним тумачењем уговора.” Основа за одређење надокнаде у *imprevision* је реално настала штета, а не и изгубљена добит.<sup>6</sup>

## 4. Зачеци управних уговора у Македонском правном систему

Непостојање посебног Закона о установама у Републици Македонији био је један од главних разлога досадашњег нецеловитог установљавања и доследног регулисања између осталог, и института управног уговора. До маја 2005 године у Републици Македонији није постојао једнообразан и унифициран систем уређења правног

---

6 Види: Георгиевски С., Концесиските и слични договори за вложување помеѓу државата и странскиот вложувач во меѓународното и внатрешното право, докторска дисертација, Скопје, 1997, стр.113-116; Ivančević V., Teorija administrativnog ugovora, Investicije, Zagreb, 1969, стр. 83-85; Richer L., Les contrats administratifs, Dalloz, Paris, 1991, стр.66-68; Barry N., The French Law of Contract, Clarendon Press Oxford, 1992, стр.208-210; Поповић, Специфичности управних уговора у романском праву, Правни живот, ИИ том, бр.11-12/93, Београд, 1993, стр.2176-2177; Димитријевић, Извршење управних уговора, Правни живот, ИИ том 11-12/93, Београд, 1993, стр.2241-2244

статуса установа које врше јавне услуге, а којим би се регулисао и начин преношења одређених функција са јавног на приватни сектор, односно који би регулисао механизме за увођење тржишних елемената у пословању јавног сектора. Ово је посебно важно, јер, као што је познато „приватизација се не састоји само у продаји државних предузећа приватним инвеститорима. Приватизација се такође односи и на трансфер функција које је претходно обављала искључиво држава на приватни сектор.“<sup>7</sup>

Закон о установама<sup>8</sup>, представља велики реформски захват за македонски јавни сектор у целини. Њиме су предвиђене бројне новине, у погледу функционисања јавних служби у држави. Посебно значајно је, а још више, корисно и друштвено је оправдано, *изричито предвиђање института управног уговора*.

Пре свега, у појмовнику законских термина садржаног у члану 2, тачки 24 извршено је дефинирање института управног уговора: „Управни уговор је двострани правни акт, јавноправног карактера, који се закључује између надлежног министарства и оснивача установе, односно физичког лица које делатност обавља као професионалну делатност.“ Оваквим опредељивањем појма управног уговора, без оптерећивања законског текста, употребљена је дефиниција која може послужити као основа за извлачење основних карактеристика управног уговора, онако као што су они предвиђени теоријом управних уговора. Из законске дефиниције произлазе:

- двостраност као карактеристика управних уговора, што их разликује од решења као једностранни управни акти и
- јавноправни карактер уговора указује на његово дистанцирање од приватноправних, грађанских уговора, што треба да подразумева могућност уношења уговорних клаузула које одступају од одредба општег, грађанског права;

Ипак, потребно је истакнути да Закон превише рестриктивно дефинише субјекте управног уговора. Тиме се непотребно и погрешно утврђује да управни уговор може закључити само надлежно министарство. Напротив, започети процес децентрализације у Републици Македонији предвиђа надлежност локалне самоуправе за

<sup>7</sup> Гризо Н., Давитковски Б., Приватизација во светот, Куманово, 1994, стр.130

<sup>8</sup> Закон за установи, Службен весник на РМ, бр.32/05

обављање већег броја јавних служби. Тако, недвосмислено се отвара могућност и потреба да се у управним уговорима као уговорна страна јавља и орган локалне самоуправе, а не само држава, па постаје јасно да је у овом случају прихватљивији термин „јавноправни субјект“, или „надлежан јавни орган“, уместо употребљена терминологија – надлежно министарство.

На крају, законској дефиницији управног уговора недостаје један искључиво важан елемент за дефинисање уговора као управног, а то је да обављање јавне службе представља основни циљ уговора.

Решења за ове недостатке били су предвиђена у Предлог - закону о установама, али на жалост, коначни законски текст садржи другачију дефиницију управних уговора.

Закон о установама садржи два члана у којима се изричито спомиње управни уговор и у којима су садржане неке од кључних теоретских карактеристика или атрибута института управног уговора. Пре свега, експлицитно се уређује начин решавања спорова који произлазе из управних уговора. Тако, таксативно су утврђена питања која обавезно требају бити уређени управним уговором за лиценцу за обављање делатности између надлежног управног органа и корисника лиценце, одредба завршава утврђујући надлежност Врховног суда Републике Македоније да решава спорове произашле од управног уговора у поступку утврђеном Законом о управним споровима<sup>9</sup>. Оваква одредба заслужује снажну подршку, зато што разрешава једно од најспорнијих питања из области управних уговора, а то је њихова судска заштита. По досадашњим законским решењима, спорови из управних уговора (будући да нигде нису изричито предвиђени и регулисани) решавали су се код редовних судовима, применом правила грађанског процесног права. Одредбом из Закона о установама предвиђа се управно-судска заштита спорова произашлих из управних уговора. Притом, реч је о управном спору пуне јурисдикције, будући да уговор представља двостран правни акт, па не постоји могућност да се за њим води спор законитости и да он буде враћен „надлежном органу“.

---

<sup>9</sup> У време доношења Закона о установама (2005) у Републици Македонији још није био формиран Управни суд. То је учињено Законом о управним споровима (2006) и са овим Законом изричито у надлежности Управног суда су утврђени и спорови који произлазе из управних уговора.



Потпуно су усаглашена са теоријом управних уговора и одређена решења садржана у наведеној одредби Закона, којим се врши нормирање т.з. теорије самовоље (*fait du prince*) и теорије непредвидљивости (*imprevision*). Тако, у чл.25 ст. 2 тачка 7 предвиђена је могућност да надлежно министарство као уговорна страна једнострано раскине или промени уговор, због заштите јавног интереса (значи и без кривице друге уговорне стране, али због остваривања заштите јавног интереса). У истом члану, у ставу 2, тачки 5 наводи се потреба да се под одређеним условима, уговорне обавезе обаве независно од наступања и утицаја непредвидљивих околности.

Поред овог, Закон о установама садржи и начине престанка управног уговора: истек рока; опозив; одузимање дозволе за обављање делатности установе; и раскидање. И у овој одредби независно од правичног решења садржаног у Предлог Закону, изостаје још један елемент карактеристичан за управне уговоре сагласно са правном теоријом, а то је раскидање уговора по основу више силе.

Даље, предвиђена је могућност да оснивач установе одлучи да са њом управља менаџер или менаџерски тим. Њихова међусобна права и обавезе требају бити регулисани менаџерским уговором, за који се изричито предвиђа да има карактер управног уговора.

Институт управног уговора изричито је предвиђен само у Закону о установама и Закону о управним споровима. Ипак, у македонском позитивном праву могу се пронаћи бројни елементи који представљају карактеристике класичног модела управног уговора и онда када се овај институт изричито не спомиње у законодавству. Анализа неколико важећих законских прописа у нашој земљи, доводи до констатације да се клице управног уговора налазе у оним законским одредбама где су предвиђени:

а) отворени позив, ограничени позив, прикупљање понуда и непосредна погодба предвиђени код закључивања уговора о јавним набавкама;<sup>10</sup>

б) обавезан избор уговорне стране,<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Закон о јавним набавкама, Сл.весник на РМ бр.136/2007

<sup>11</sup> Пример за овакво ограничење избора уговорне стране садржи Закон о јавним путевима, Сл. весник на РМ, бр.84/2008

в) експлицитна могућност локалних органа да закључују „уговоре о обављању послова јавног интереса“<sup>12</sup> и,

г) сва начела на којима почива управни уговор, а који су најчешће изражени у уговорима за концесије, (шта је случај и са македонским Законом о концесијама) као један од његових облика: јавни конкурс; додела концесије и закључивање концесијског уговора; начело економско-финансијске равнотеже; прерогативи јавне управе изражени преко: надлежности јавног органа за стављање концесије под привременом принудном управом (секвестар), обавеза концесионара да продужи с обављањем јавне услуге независно од битне промене околности под којима је закључан уговор; право превременог откупа концесије због јавног интереса; и право јавног органа на једностран раскид уговора код концесија за јавне услуге.<sup>13</sup>

Одређени уговори о јавним набавкама, исто као и уговори о концесионираним јавним службама, имају карактер управних уговора. Тако, уговори о набавкама канцеларијског материјала, о набавкама молерско-фарбарских услуга за управу, о набавкама службених униформи и бројних других уговора о јавним набавкама, који се закључују због успешног функционисања јавне управе (најчешће су од мање вредности и поступак за њихово закључивање је једноставнији - прикупљањем понуда, или непосредном погодбом), несумњиво представљају грађанскоправне уговоре у којима се као равноправан партнер приватном субјекту (уколико обе уговорне стране нису јавноправни субјекти) јавља јавноправни орган. То је тако, зато што у овим уговорима није заступљен јавни интерес. Управа закључује уговор, водећи рачуна пре свега о економским ефектима.

Међутим, много значајнији за цело друштво су они уговори о јавним набавкама у којима је изражен, пре свега, *јавни интерес*. Такви би на пример били, уговори о обезбеђивању социјалних и санитарних услуга, услуге за едукацију и професионално оспособљавање, или

---

<sup>12</sup> Чл.2 точ.9 и чл. 24 ст.2 Закона о локалној самоуправи, Сл. весник на РМ бр.5/2002

<sup>13</sup> Закон о концесијама, Сл.весник на РМ, бр.25/2002. На жалост, нови Закон о концесијама и јавно-приватном партнерству (2008) не садржи све одредбе које је садржао цитирани Закон о концесијама од 2002 године, али ипак и овај законски текст обилује елементима који карактеришу институт управног уговора, без изричног навођења овог појма.

рекреативне, културне и спортске услуге. Број оваквих уговора је готово неограничен, и њихово таксативно набрајање је немогуће, јер њихов број и врста зависи од потреба који се мењају у различитим временским периодима под утицајем динамичног развоја свих друштвених односа.

Шта је општа карактеристика ових уговора? Чињеница да, по свом карактеру и правној природи, спадају у категорију управних уговора. Критеријуми за овакву њихову квалификацију су следећи:

- обавезно учешће јавноправног органа;
- строго прописан поступак за њихово закључивање који почиње са критеријумима за обавезно стављање понуђача у конкуренцију, чиме се остварују начела једнакости и транспарентности;
- садржај одредаба са којима се одступа од правила општег права, преко предвиђања посебних овлашћења јавноправном органу, који одређују његов надређени положај у односу на другу уговорну страну; и коначно,
- присуство јавног интереса чије обезбеђење представља основни циљ закључења уговора.

Уколико су сви ови елементи присутни у уговору о јавној набавци, тада је реч о управном уговору!

Прихватањем овог става, аутоматски се дерогира претходни закључак и адекватно објашњење да уговори о јавним набавкама, генерално, представљају приватноправни уговори јавне управе. То може важити само у оној мери уколико нису заступљени претходно наведени елементи. Када се установи њихово присуство, уговор о јавним набавкама поприма карактер управног уговора, чиме напушта област приватног (облигационог) права и помиче се у сферу јавног (управног) права.

У складу са овим закључком, и судска заштита спорова који произлазе из ових уговора, обавезно мора бити смештена у оквиру управног спора.

## 5. Македонска судска пракса суочена са проблемом нерегулисања управних уговора

Недовољно познавање правне природе института управног уговора и његовог досадашњег игнорисања са стране нашег законодавства довело је до појаве “нерешљивости” спорова између државе и осталих правних субјеката, поред концесије, и код других правних других института, као што је лиценца.

У овом делу рада биће елаборирано неколико мишљења<sup>14</sup> који су били разматрани на општој седници Врховног суда Републике Македоније по правном питању дали додељивање лиценце за стално приређивање игара на срећу јесте управни акт у смислу чл. 6 ст.2 Закона о управним споровима<sup>15</sup>. Наиме, у управно-судској пракси као спорно јавило се питање дали *лиценцу за стално приређивање игара на срећу*, која у складу са чл.16 Закона о играма на срећу и забавним играма<sup>16</sup>, издаје Влада Републике Македоније, јесте управни акт у смислу чл.6 Закона о управним споровима, по коме се управни спор може водити само против коначних управних аката.

По првом правном мишљењу око овог питања, део учесника у расправи изнели су мишљење да, додељивање лиценце за стално приређивање игара на срећу јесте управни акт. Аргументација је следећа: врсте, услови и начин приређивања игара на срећу и забавних игара регулисани су Законом о играма на срећу и забавне игре. Овим Законом утврђено је да приређивање игара на срећу представља право Републике Македоније и зато се приређивачу издаје лиценца, односно одобрење које је непреносиво. Лиценце за стално приређивање игара на срећу у име Републике Македоније, издаје Влада Републике Македоније, путем јавног огласа друштвима ограничене одговорности или акционарским друштвима, под условима прописаним истим Законом. Надзор над спровођењем одредаба овог Закона врши Министарство финансија преко својих инспектора, који,

---

14 Реферат са расправе опште седнице Врховног суда РМ одржане 21.1.2000 г.

15 «Управни акт у смислу овог Закона јесте акт којим државни орган, организација удруженога рада или друга самоуправни организација или заједница, у обављању јавних овлашћења решава о извесном праву или обавезу одређеног појединца или организације у некаквом управном послу».

16 «Службен весник на РМ», бр.30/97 и 54/97.

уколико утврде незаконитост, односно неправилност, доносе решење о њиховом одстрањивању са стране приређивача у опредељеном року; супротно, инспектори достављају извештај министру финансија који може повести поступак за одузимање лиценце. Начин и поступак за издавање лиценце (спроводи Министарство финансија) били су уређени посебном Уредбом<sup>17</sup> донету на основу чл.17 ст.4 Закона о играма на срећу и забавним играма. На овим правним актима заснива се и правно мишљење да додељивање лиценце јесте управни акт, зато што:

1. га доноси државни орган - Влада Републике Македоније;
2. са њим се решава о праву – додела лиценце са стране државе;
3. односи се на право правних лица да приређују игре на срећу;  
и
4. додела лиценце је управна ствар коју обавља Влада Републике Македоније као право, односно законом одређено овлашћење државе.

Аргумент више да се ради о управној ствари представља чињеница да држава додељује право са позиције власти (империума). Будући да Закон о играма среће и забавним играма не предвиђа право жалбе против издате лиценце Владе Републике Македоније (као и код концесије, због непостојања вишег другостепеног органа), произлази да је лиценца за стално приређивање игара на срећу коначан управни акт, против којег нема места за жалбу у управном поступку, па по Закону о управним споровима, може се повести управни спор.

Са друге стране, по другом правном мишљењу изреченом на наведеној општој седници Врховног суда, лиценца за стално приређивање игара на срећу не представља управни акт. Наиме, то што у име Републике Македоније лиценцу издаје Влада, не значи да је лиценца управни акт, који представља акт власти. Лиценцу треба схватити у смислу чл. 686 (бившег) Закона о облигационим односима<sup>18</sup>,

<sup>17</sup> «Службен весник на РМ», бр.17/97.

<sup>18</sup> Сада, по новом Закону о облигационим односима, то је члан 742 ст.1 који гласи: „Уговором за лиценцу даваоц лиценце обавезује се да стичалацу лиценце отступи у потпуности или делимично, право искориштавања патента, знања и искуства, жига, моделе или модела, а стичалац лиценце се обавезује да њему плати за то одредјену накнаду.“, Закон о облигационим односима, Службен весник на РМ, бр.18/2001

а не као акт империјума. Начин и поступак издавања лиценце о сталном приређивању игара среће прописује Влада, па према томе није реч о управном поступку. Лиценца о сталном приређивању игара среће требала би се третирати као грађанскоправни однос, а судску заштиту имао би тужилац у поступку у коме би нападао поступак за издавање лиценце и евентуалну штету коју би трпео због повреде тог поступка. Из законских одредаба произлази да се издавање лиценце обавља путем јавног огласа, на коме се може јавити свако акционарско друштво или друштво ограничене одговорности које испуни законски утврђене услове, и да право на лиценцу може остварити понудиоц који да најповољнију понуду за лиценцу. Из овог произлази да се између даваоца лиценце и оног који је добија, успостављају међусобна права и обавезе, па о решавању евентуалних спорова одлучују редовни судови у смислу Закона о облигационим односима.

И, на крају, треће правно мишљење састоји се у томе да лиценца не представља нити управни акт, нити грађанско-праван однос. Прво, лиценца за стално приређивање игара на срећу се не може схватити у смислу чл.686 (бившег) Закона о облигационим односима, па се не може пружити нити грађанскоправна заштита по Закону о парничном поступку. Са друге стране, судећи по пословима које обавља Влада по чл. 91 од Устава, Влада није управни орган, због чега и не може носити управне акте. Тако, управно-судска заштита је могућа у делу доношења лиценце, а редовна судска заштита у делу који се односи на надокнаде штете.

Недостатак последњег изнешеног правног мишљења је што и његови заступници игноришу појам управног уговора. А, одговор о правној природи лиценце се заправо ту и налази.

Став да је издавање лиценце о сталном приређивању игара среће облигациони однос, чини се потпуно неприхватљивим. Пре свега, одредба ЗОО која се наводи као основа за третман овог уговора као облигациони је апсолутно непримењива у овом случају. Предмет регулисања ЗОО су уговори за пренос права коришћења на права индустријског власништва, а то нема никакве додирне тачке са приређивањем делатности јавног интереса. Беспредметно би било свако даље поређење ове две различите врсте правних аката;

Даље, не може се заузети генералан став да сви акти које доноси Влада Републике Македоније, не могу подлећи управно-судској контроли. Како ће се тада правним субјектима обезбедити право на правну заштиту?;

Аутори мишљења да је лиценца грађанско-правни однос, као што је наведено, полазе од чињенице да се лиценца издаје путем јавног огласа. Сматрамо, да заправо јавни оглас представља основну карактеристику поступка закључивања управних уговора. Тако, ова чињеница, у суштини представља контрааргумент за одређење уговора за лиценцу о сталном приређивању игара на срећу као грађанскоправни однос, т.ј. говори у прилог ставу да полазећи од прописаног начина за избор стицалаца лиценце, овај се правни институт слободно може сматрати управним уговором;

И на крају, учешће Владе (јавни орган) као страну у односу, како и овлашћења државне управе (министарство финансија и инспекторат у његовом саставу) да спроводи контролу и надзор над коришћењем лиценце, односно, над спровођењем уговорених услова, су само додатни аргументи који указују на чињеницу да је реч о управном уговору.

У вези правног мишљења изнешеног по овом питању у Реферату са расправе опште седнице Врховног суда РМ, - да је лиценца само управни акт власти, поново се треба заузети критичан став. Нису спорни елементи империјума проткани у одредбама Закона о играма на срећу и забавним играма, али се не сме занемарити чињеница да једнострано постављени услови са стране државе за обављање ове делатности се *добровољно прихватају* са стране сауговорача, што говори о постојању уговорних елемената у целој ситуацији.

Крајни закључак у вези овог конкретно постављеног питања, би био то да лиценца за стално приређивање игара на срећу представља типичан управни уговор.

Овакве „нерешљиве“ расправе по појединим правним питањима су резултат непрецизног дефинисања правне природе појединих правних института, а, који су од искључивог значења за правни промет у држави. Свакако, ове неповољне околности и стања онемогућују и попречују судску практику да се справи са конкретним проблемима када се они појаве.

## **6. Критичка анализа македонског законодавства из области управног права**

У наредним редовима указаћемо на правне празнине македонског законодавства из области управног права, како и предлоге за њихово превазилажење:

Пре свега, Закон о организацији и раду органа државне управе<sup>19</sup> садржи 73 члана, од којих нити један не предвиђа могућност органа државне управе да закључују уговоре. Ова замерка односи се посебно на чл.13 у коме су наведене све надлежности органа државне управе. Решавање управних послова, шта значи доношење конкретних управних аката је изричито предвиђено у ставу 1 точки 6 наведеног члана.

Чини се, да у данашње време значење закључивања управних уговора достиже степен важности доношења управних решења, па зато, ова активност органа државне управе треба бити изричито предвиђена Законом као део њених надлежности. Корисно је, да у истом Закону, буде начелно опредељен и поступак за закључивање ових уговора, бар у погледу субјеката који ће да буду овлашћени за обављање ове делатности.

Иста констатација односи се и на Закон о Влади Републике Македоније.<sup>20</sup> У члану 8 овог Закона којим се утврђује надлежност Владе, потребно је предвидети и закључивање управних уговора. Често пута, посебно код концесија, како концедент јавља се сама Влада РМ. Управо у тим случајима, реч је о управним уговорима, у којима је једна уговорна страна Влада. Није логично да она закључује овакве уговоре, а да такво њено овлашћене није изричито предвиђено Законом којим се регулишу сва друга питања њене надлежности.

Сасвим другачије решење нуди Закон о локалној самоуправи.<sup>21</sup> Овај Закон предвиђа управне уговоре као један од оба начина за спровођење надлежности локалне самоуправе. Закон, у члану 2 који представља појамник, чак садржи и кратку дефиницију оваквих

---

19 Службен весник на Република Македонија, бр.58/2000

20 Закон за Владата на Реублика Македонија, Службен весник на РМ, бр.59/2000

21 Закон за локалната самоуправа, Службен весник на РМ, бр.5/2002



уговора. Једино изостаје изричита употреба термина „управни уговори“.<sup>22</sup>

Овакве околности доводе до реалности у којој се примећује одсуство правне логике: органи јединица локалне самоуправе имају *законску* могућност да закључују „уговоре за извршавање послова јавног интереса“, шта се може нарећи - управне уговоре, док органима државне управе и Влади Републике Македоније, оваква могућност није предвиђена законским актима који уређују њихову надлежност!

## 7. Закључак

Управни уговори, онако како што су прихваћени у француској теорији и судској пракси, имају у основи неке од битних својстава приватноправних уговора, али од њих се разликују по извесним својим карактеристикама. Сви уговори које закључује држава не спадају у категорију управних уговора. Следећа фраза означава нешто много више него обичну игру речи: “сваки управни уговор је уговор управе, али није сваки уговор управе уједно и управни уговор”.<sup>23</sup>

Управни уговор представља двострани правни однос, у чијем стварању учествују управа и субјекат приватнога права, из кога произлазе права и обавезе за обе стране, усмерени према истовременом остварењу јавног интереса и постизању економског ефекта, у чему јавни интерес има доминантан значај. Зато, овакво “уговорно право”, представља у суштини део управног права и садржи правила/одредбе које су несвојствене цивилистици. Али, цела конструкција може се поставити и другачије: управни уговори, никад нису у потпуности регулисани правилима управног права. У њиховој регулацији, неопходна је примена норми грађанског, односно облигационог права. Овај институт отвара нове могућности за наше друштво. Са једне стране, он представља погодно средство за заштиту јавног интереса, но истовремено “освежава” јавно право, чини га еластичнијим и представља реакцију на крутост управног акта, како најчешће

<sup>22</sup> За разлику од оваквог решења, Закон о установама предвиђа закључивање управних уговора само од стране надлежног министарства, шта значи да органи локалне управе немају ово право по Закону о установама, а супротно Закону локалне самоуправе.

<sup>23</sup> Rivero J., *Droit administratif*, 2.ed., Paris, 1962, стр.98

*Проф. др Борче Давидковски*

*ПОЈАМ УПРАВНИХ УГОВОРА И ЊИХОВО МЕСТО У МАКЕДОНСКОМ...*

---

употребљаван инструмент управног права. Његова економска улога је у томе што доприноси смањивању трошкова државе путем преношења дела њених функција за обављање јавних служби на приватни сектор, остављајући ипак, контролу над остварењем јавног интереса у рукама саме државе.

*Borče Davitkovski, LL.D.*

*Full Professor*

*Law Faculty in Skopje*

### ***CONCEPT OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS AND ITS PLACE IN MACEDONIAN LEGAL SYSTEM***

#### ***Summary***

*This paper deals with the administrative contracts as specific type of acts of public administration which are thoroughly studied in French legal theory, and in Republic of Macedonia still represent a novelty, both in science and the positive law. Paper defines institute of administrative contracts, determination of its core features and analysis of existing conditions with regard to its legal regulation and application in Macedonian legal system and practice.*

***Key words:*** *concept of administrative contracts, enforcement of administrative contracts, the Macedonian administrative regulations, case law opinions.*

Проф. др Предраг Димитријевић, редовни професор      UDK: 34:004]:929  
Правни факултет Универзитета у Нишу

### **ДОПРИНОС СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА УТЕМЕЉЕЊУ ПРАВНЕ КИБЕРНЕТИКЕ**

**Апстракт:** Рад је посвећен научном делу професора Славољуба Поповића у области правне кибернетике. Аутор предочава најважније поставке Поповићевог чланка „Примена кибернетике у праву“, који представља први рад те врсте у нас. Осим тога, рад одликује теоријска експликација могућности примене кибернетике у праву.

**Кључне речи:** научно дело професора Славољуба Поповића, правна кибернетика, правне норме, систем информација.

Професор Славољуб Поповић је 1966. објавио на II Међународној конференцији «О развој науке и технологије и њиховом утицају у друштву» научни чланак под називом «Примена кибернетике у праву» која је одржана у Херцег Новом. То је први научни рад који се бави овом проблематиком код нас. Научна јавност је тако имала прилике да упозна стање научне мисли у свету из области кибернетике, као и о могућностима примене кибернетике у области права и учини их доступним за домаћу научну јавност. У том смислу, професор Поповић на једноставан и прецизан начин даје важне почетне информације о правној кибернетици која је до тада била непозната домаћој јавности при чему мислимо пре свега на Србију у оквиру јединствене СФРЈ, јер пре овог рада ми немамо ниједан рад у овој области. Сасвим друга ситуација у то време је у Републици Словенији где постоје веома озбиљна истраживања у овој материји у оквиру Института за јавно управо у Љубљани, као и у Републици Хрватској у којој су нарочито запажени радови проф. др Живка Анзуловића на Правном факултету у Сплиту.

Кибернетика је једна сложена и синтетичка научна област која је настала као синтеза три науке: математике, технологије и биологије. Она се бави анализом и синтезом комплексних система у којима је главно питање пренос и прерада информација. Кибернетика је дисциплина присутна у цивилизацијској мисли од антике до најмодернијег доба (од Платона преко *Ampere*-а до *Wiener*-а). Синтезом математике и технологије кибернетика покушава да научно одговори на проблеме материјалног и духовног развоја људског друштва као и његовог природног (биолошког) и механичког (техничког) окружења. Постоји више различитих приступа приликом дефиниције кибернетике. Међутим, суштина кибернетичког приступа је да се кибернетичка мисао супротставља вековном веровању о дубокој разлици између живог и неживог света, природних, друштвених и техничких наука, отварајући кључно филозофско и практично питање “где започиње живо, а где завршава неживо”.<sup>1</sup> Кибернетика истовремено и одговара на то питање тако што не даје готове одговоре, већ методолошки упућује

---

<sup>1</sup> *Изазов Кибернетици*, збирка текстова, Центар за друштвене дјелатности омладине РК СОХ, Загреб, 1971.

на то да решење лежи у синтези онога што се вековима одвајало и посматрало изоловано.

У то време, пре 50 година, када је професор Поповић презентовао резултате кибернетике, вршени су озбиљни покушаји да се резултати кибернетике примене у праву. Основно питање је било да ли се кибернетика може применити у области права. У то време најозбиљнија истраживања била су код совјетских аутора, али такође и у САД, Великој Британији. У то време многи аутори су указивали на повољне перспективе примене кибернетике у праву, мада је било и веома реалних схватања где се указивало на бројна ограничења (Виктор Кнап).

Кибернетика се бави и оптималним управљањем у сложеним системима. Право је такође један сложени систем, било да се схвати као социјални систем или као чисто нормативни систем. Правни систем је сложени систем у коме постоји огроман број фактичких и правних информација. Информације делове повезују у целину и омогућавају комуникацију. Кибернетика изучава сложени систем информација и комуникација, покушавајући да реши проблем превеликог броја информација уз помоћ машине (компјутера) која аутоматски обрађује податке. Отуда је Право предмет проучавања кибернетике, па тако и настаје појам Правна кибернетика.<sup>2</sup>

Право је систем информација о понашању и то систематизован и логичан скуп, што га чини изузетно погодним за аутоматску обраду. Од огромног је значаја за друштвени развој да се правне информације што брже, тачније и потпуније користе јер од тога зависи организовано понашање у друштву. Правници који у пракси примењују право немоћни су пред “поплавом” правних информација и помоћ морају потражити од правне информатике која прикупља, обрађује, анализира, чува, претражује и презентира правне информације. Право у кибернетском простору отворило је и питање кибернетске природе права. Мада постоје различита схватања и дефинисања правног феномена, готово је неспорно да је Право један специфични духовни производ изражен

<sup>2</sup> Најзначајније радове у области примене кибернетике дао је италијански професор права, «отац правне информатике» *Марио Лозано*. Он је 1969. објавио рад «*Правна кибернетика - примена кибернетских машина и модела у праву*». **Марио Лозано**, *Правна кибернетика: генеза и структура једне дисциплине*, Страни правни живот, бр. 73, 1971.

у форми нормативних исказа (заповести) повезаних у сложену и кохерентну логичку структуру коју функционално операционализује али и конституише дијалектичка и формално-логичка мисао.

Саме правне норме као мисаоно-језичке творевине које важе у одређеним просторима, временским и персоналним границама (сферама) представљају систем лингвистичких знакова прескриптивног типа. Оне у основи значе “требање” а не “морање”, претпостављајући тако човекову слободу избора и одлучивања као услов његове одговорности. Мада правне норме у себи садрже одређена вредновања, политичке и идеолошке циљеве, филозофска схватања и морална одређења, оне као лингвистички знакови прескриптивног типа представљају и специфичну информацију. Правне норме спадају у класу “практичних-прескриптивних информација”, које су у облику диспозиција или санкција упућене адресатима (грађанима, државним и недржавним институцијама), информишући их о томе како треба да се понашају у спорним и неспорним друштвеним ситуацијама. Само понашање субјеката у складу или у супротности са нормативном диспозицијом или санкцијом јесте такође информација (о ефикасности норме), само “дескриптивног типа”. У класу дескриптивних информација спадају и доктринарни искази (схватања) о нормама.

Право тако представља један сложени информациони систем у коме се континуирано одвија структурално сложени проток различитих врста информација са основном функцијом државно-санкционисаног управљања у неспорним и конфликтним случајевима, када друштвени (државни) интерес захтева правно санкционисану регулацију. Регулациона функција права има два циља. Један је хомеостатички циљ који значи управљање друштвеним процесима тако да они остану у оквиру одређених унапред утврђених граница, што чини статичку функцију права - учвршћивање друштвеног поретка - *status quo*. Међутим, кибернетички појам хомеостазе не значи само одржавање трајног стања (*en constance*), већ и одржавање смера кретања (*en tendance*), па тако хомеостатичка правна регулација значи одржавање одређеног курса у кретању, у друштвеној динамици и мењању. Други циљ правне регулације је инструментални и он значи стварање нових односа, којима свесно тежи доносилац норме - динамичка функција

права и развитак нових друштвених односа.<sup>3</sup> Како остваривање инструменталног циља значи удаљавање система од *statusa quo*, постоји константна напетост хомеостатичког и инструменталног циља права.

Апликација методолошких поставки кибернетике на право као специфичну “нормативну творевину” друштвеног система омогућава да се оно сагледа као сложени динамички подсистем. Као такав, право делује као фактор регулације (веће или мање хомеостазе и динамизма) у сложеном, динамичком **и конфликтном** окружењу са циљем да оствари и обезбеди његову релативну стабилност и оптималну меру равнотеже. Сложеност друштвених односа и њихова релативна дисперзија, као и сложеност самог права, чини да је социјална мисија права не само да обавезује него и да одређује, не само да важи (обавезност) него и да делује (делотворност). Стога су проблеми права комуникациони и кибернетички тј. свде се на проблеме равномерне и репетитивне “етичке контроле над комуникацијама”, а посебно у извесним критичним социјалним стањима.

Оно што је битна претпоставка за кибернетички приступ то је да се право мора схватити као систем информација, дакле мора се променити класични приступ праву као систему правних норми које хијерархијски устројене лебде у идеалном свету “важења”. Заправо, те саме норме се морају схватити као специфичне информације. Основни задатак правне кибернетике (информатике) јесте да испита могућности примене информационо комуникационе технологије ( ) у сфери права, у смислу стварања и примене права. Основно питање је да ли се ИКТ уопште може применити у Праву (одговор је дефинитивно позитиван) а ако може, које су границе могуће примене. Правна информатика је показала да се ИКТ може применити у праву и показала да се ИКТ може користити не само за прикупљање релевантних правних података у процесу правног одлучивања већ и да може да симулира и сам тај процес тако што ће доносити тзв. аутоматске правне акте. Тиме је Правна информатика испунила своју социјалну и научну мисију и постаје застарела дисциплина, што је уосталом нормална ствар за сва техничка достигнућа да постану једног тренутка неупотребљива! Уместо Правне информатике настаје Компјутерско право, Право

3 Jerzy Wroblewski, *Prawo a cybernetyka (Zarys problemow)*, Panstwo i prawo, No 12, 1968.

интернета, Кибернетско право и Право ИКТ-а, о чему сведоче актуелни наставни планови и програми европских и америчких универзитета.

У свом раду, С. Поповић приказује резултате тадашњег промишљања везе између кибернетике и права чији је циљ био да се покаже да је могућа, па чак и нужна веза права и кибернетике. Циљ је био да се испитају могућности примене кибернетике у праву, што у практичном смислу значи да се компјутери могу применити у процесу стварања и примене права. То значи да се у појединим областима правна делатност своди на израду, чување, прераду и предају информација, па се у том смислу у појединим случајевима могу применити једноставне електронске технике. У том смислу, компјутери се могу употребити за решавање конкретних задатака у области права.

С. Поповић указује на основне теоријске проблеме који се јављају у вези са употребом електронских машина, где презентира истраживања Виктора Кнапа која је он објавио у свом тадашњем раду *“О примени кибернетике у области права”*.<sup>4</sup>

С. Поповић је дао заправо кратак приказ теоријски и практичних достигнућа у вези са применом кибернетике у области права. Он је посебно приказао практичну примену кибернетике у праву у појединим областима (статистика и картотеке, програмска припрема кадрова, извођење доказа, нормативна делатност, израда судских одлука, област радног права и у области управе). Истовремено је указао на потребу формирања посебне институције у нас која би се бавила теоријским истраживањима и питања практичне примене кибернетике у области права. Међутим, сем овог прегледног текста, професор Поповић се није више и детаљније бавио овом материјом. Његов је значај што је први код нас у Србији отворио ово савремено правно питање и тако подстакао да се, пре свега, млађа генерација правних теоретичара и истраживача почну бавити овом темом, која је данас на неки начин потпуно напуштена, између осталог јер је и застарела на неки (теоријски) начин.

---

4 **Кнап, Виктор:** *О примени кибернетике у области права (превод), Страни правни живот, Београд, 46/1965.*



*Predrag Dimitrijević, LL.D.  
Full Professor  
Faculty of Law, University of Niš*

**SLAVOLJUB POPOVIĆ'S CONTRIBUTION TO  
FOUNDING OF LEGAL CYBERNETICS**

***Summary***

*This paper is dedicated to the scientific work of professor Popović in the field of Legal Cybernetics. Author presents the most important settings of Popović's paper "Application of cybernetics in the law", which is the first study of its kind in our country. In addition, work is characterized by a theoretical explanation of a possible application of cybernetics in law.*

***Key words:*** *scientific work of professor Popović, legal cybernetics, legal norms, the system information.*



### **НОРМАТИВНО-ПРАВНИ АСПЕКТ УРЕЂИВАЊА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ**

*Апстракт:* Један од кључних задатака на спровођењу новог Устава Републике Србије је реформа система државне управе и локалне самоуправе. Додуше, промене у овим областима су започете још 2004.г. усвајањем стратегије за реформу државне управе, али је потпуно остваривање битних, концепцијских промена остварено последњих година када су усвојени нови закони у различитим областима друштвеног живота, а посебно у систему локалне самоуправе.

Иако су кључни закони из области државне управе донети пре, сада важећег, Устава, може се оценити да су њихова решења у складу са европским стандардима и принципима тзв. „европског управног права“, и ако оно не постоји у институционалном смислу, па није ни било потребе за њиховим усаглашавањем са Уставом из 2006.г.. Зато су, међутим, закони из области локалне самоуправе донети крајем 2007.г. и они су потпуно усаглашени са Уставом Републике, али и са Европском повељом о локалној самоуправи, коју је, нажалост, наша држава ратификовала међу последњим европским државама.

Предстоји доношење још неких закона и у области државне управе и локалне самоуправе да би добили потпуно конзистентан систем. На неким се ради, неки су пред усвајањем, а за неке је дата иницијатива у овом раду да их треба донети.

**Кључне речи:** Локална самоуправа, државна управа, правно уређивање, Европска унија, нови закон, усаглашавање са Уставом, Европска повеља о локалној самоуправи.

## I

Народна скупштина Републике Србије, је 8. новембра 2006. године донела Одлуку о проглашењу Устава Републике Србије,<sup>1</sup> а Уставни закон о спровођењу Устава Републике Србије<sup>2</sup> донела је 10. новембра исте године.

Овим Уставним законом утврђени су рокови за усклађивање нашег правног система са новим Уставом, па су у складу са тим донети следећи закони:

Закон о председнику Републике<sup>3</sup>

Закон о избору за председника Републике<sup>4</sup>

Закон о одбрани<sup>5</sup>

Закон о Војсци Србије<sup>6</sup>

Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије<sup>7</sup>

Закон о територијалној организацији Републике Србије<sup>8</sup>

Закон о локалној самоуправи<sup>9</sup>

Закон о локалним изборима<sup>10</sup>

Закон о главном граду<sup>11</sup>

Закон о Уставном суду<sup>12</sup>;

Донети су и закони којима се уређује организација и надлежности правосудних органа: Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о Високом савету судства, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, Закон о јавном тужилаштву и Закон о Државном већу тужилаца, који су крајем 2010.г. измењени у складу

---

1 “Службени гласник РС”, број 98/06;

2 “Службени гласник РС”, број 98/2006;

3 „Службени гласник РС“, број 111/07 од 04.12.2007;

4 „Службени гласник РС“, број 111/07 од 04-12-2007;

5 „Службени гласник РС“, број 116/07 од 11.12.2007;

6 „Службени гласник РС“, број 116/07 од 11.12.2007;

7 „Службени гласник РС“, број 116/07 од 11.12.2007;

8 „Службени гласник РС“, број 129/07 од 29.12.2007;

9 „Службени гласник РС“, број 129/07 од 29.12.2007;

10 „Службени гласник РС“, број 129/07 од 29.12.2007;

11 „Службени гласник РС“, број 129/07 од 29.12.2007;

12 „Службени гласник РС“, број 109/07 од 28.11.2007

са ставовима Венецијанске комисије, а поводом примедби на избор судија и тужилаца.

Још раније, пре доношења новог Устава, донет је сет закона из области државне управе.

Иначе, државна управа је део извршне власти који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике, самостална је и једино ограничена Уставом и законом. Стално је изложена критици стручне и политичке јавности, а највише грађана и зато је често предмет преиспитивања са циљем унапређења, њеног функционисања. Због тога, реформа у овој области се темељи на општеприхваћеним принципима европског управног права, које у том смислу целовито не постоји, али постоје стандарди у тој области.

Правни оквир организације и функционисање државне управе у Србији чине закони, који су донети до данас, а у складу са Стратегијом реформе државне управе, коју је Влада Републике Србије усвојила још 2004. г:

Закон о Влади;<sup>13</sup>

Закон о државној управи;<sup>14</sup>

Закон о јавним агенцијама;<sup>15</sup>

Закон о државним службеницима;<sup>16</sup>

Закон о платама државних службеника и намештеника;<sup>17</sup>

Закон о електронском потпису;<sup>18</sup>

Закон о заштитнику грађана;<sup>19</sup>

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја;<sup>20</sup>

Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција;<sup>21</sup>

13 „Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка и 101/07;

14 „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 101/07;

15 „Службени гласник РС“, бр. 18/05 и 81/05 – исправка;

16 „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – испр, 64/07 и 67/07 – испр.;

17 „Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 – испр. и 115/06 – испр.;

18 „Службени гласник РС“, бр. 135/04;

19 „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07;

20 „Службени гласник РС“, бр. 120/04 и 54/07;

21 „Службени гласник РС“, број 43/04;

Поред ових закона, Законом о министарствима<sup>22</sup> се образују министарства, а подзаконским актима су разрађене поједине одредбе наведених закона, како би се обезбедила њихова примена.

Државна управа Републике је уређена **Законом о државној управи**, као темељним законом. Према њему, органи државне управе су министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације.

Поред њих, на основу Закона о јавним агенцијама, се образују агенције за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса. Њима се, као јавно овлашћење, поверавају одређени послови државне управе, али оне нису органи државне управе, већ су самосталне у свом раду. Посебним законима се, иначе, одређени послови државне управе могу поверити и аутономним покрајинама, јединицама локалне самоуправе, јавним предузећима, установама и другим организацијама (то су тзв. “имаоци јавних овлашћења”).

Органи државне управе делују на начелима самосталности, законитости, стручности, непристрасности, политичке неутралности, делотворности, сразмерности и јавности рада.

Послови државне управе јесу: учествовање у обликовању политике Владе; праћење и утврђивање стања у областима из делокруга појединачних органа; извршавање закона, других прописа и општих аката; инспекцијски надзор, старање о законитости у раду јавних служби; развојни послови, као и други стручни послови, попут прикупљања и проучавања података, сачињавања анализа, извештаја, информација и др.

**Закон о државним службеницима** је, на свеобухватан начин, уредио права и дужности државних службеника у Републици, у складу са стандардима и принципима законодавства земаља из Европске уније.

Код нас је прихваћен тзв. „уџи“ концепт, према којем су државни службеници само запослени у органима централне државне власти, али не и у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе па, ће се њихов статус уредити посебним законом.

Дакле, у категорију државних службеника на коју се примењује закон о државним службеницима не спадају запослени у јединицама локалне самоуправе, као ни запослени у просвети, здравству и сл. На

---

<sup>22</sup> “Службени гласник РС“ бр. 19/04, са изменама и допунама 84/04, 79/05)

положај, права и обавезе ових категорија запослених у јавном сектору примењују се или општи прописи о раду или други посебни закони. Закон о државним службеницима, такође, прави разлику између државних службеника и *намештеника* (лица чија се радна места састоје од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу). Пошто намештеници не обављају послове из делокруга органа државне управе, Закон о државним службеницима уређује само основна права и дужности намештеника, док се на све остале елементе њиховог положаја примењују општи прописи о раду (Закон о раду).

Влада је образовала и Службу за управљање кадровима, која се бави извршавањем стручних послова везаних за кадрове у државној управи. Њена организација и делокруг ближе су одређени Уредбом о оснивању службе за управљање кадровима<sup>23</sup>.

Реформа система плата остварена је доношењем **Закона о платама државних службеника и намештеника**.<sup>24</sup>

У циљу заштите права грађана донет је **Закон о Заштитнику грађана**.<sup>25</sup> Заштитник грађана је установљен као независан државни орган, који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, као и других органа и организација, којима су поверена јавна овлашћења. Ради обезбеђивање јавности у раду донет је **Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја**.

Од посебног значаја за модернизацију државне управе је увођење електронског пословања и електронског потписа у рад органа државне управе. **Законом о електронском потпису**,<sup>26</sup> уређује се употреба електронског потписа у правним пословима и другим правним радњама.

У оквиру промена система државне управе у Републици, децентрализација је дефинисана као један од пет главних принципа.

У складу са применом тог принципа, крајем 2007. донети су следећи закони из области локалне самоуправе и територијалне организације Републике Србије:

23 „Службени гласник РС“, бр. 106/05;

24 “Службени гласник РС”, бр. 62/06;

25 „Службени гласник РС“ бр. 79 од 16.09.2005.г.;

26 “Службени гласник РС”, бр. 135/04;

1. Закон о локалној самоуправи<sup>27</sup>
2. Закон о локалним изборима<sup>28</sup>
3. Закон о главном граду<sup>29</sup>
4. Закон о територијалној организацији Републике Србије<sup>30</sup>

Ови закони су у потпуности усклађени са новим Уставом Републике Србије и Европском повељом о локалној самоуправи и одражавају спремност наше државе да прати развој правних института у Европској Унији и да се наши прописи њима прилагоде, узимајући у обзир специфичности нашег правног система и друштвене околности у којима је он успостављен.

Систем локалне самоуправе у Републици уређен је **Законом о локалној самоуправи**. Наш нови систем локалне самоуправе је у потпуности усклађен са Европском повељом о локалној самоуправи, коју је Република Србија потписала и ратификовала, додуше, међу последњим европским државама.

Уставом је утврђено право грађана на локалну самоуправу, које грађани остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника<sup>31</sup>, што је шире разрађено **Законом о локалним изборима**, који предвиђа да одборнике скупштина јединица локалне самоуправе грађани бирају на непосредним изборима, са мандатом од четири године, а изборни систем је пропорционалан. Нови Устав утврђује и нови систем у организацији локалне власти, јер је скупштина највиши орган те власти<sup>32</sup>, који одлучује и о избору извршних органа општине<sup>33</sup>. Стога је Законом о локалној самоуправи предвиђен посредан начин избора извршних органа јединица локалне самоуправе, што је потпуно у складу са Европском повељом о локалној самоуправи. Међутим, предстоји промена овог закона у смислу увођења мешовитог изборног система.

---

27 „Службени гласник РС“, бр. 129/07;

28 „Службени гласник РС“, бр. 129/07;

29 „Службени гласник РС“, бр. 129/07;

30 „Службени гласник РС“, бр. 129/07;

31 Члан 176. став 1. Устава;

32 Члан 180. став 1. Устава;

33 Члан 191. став 4. Устава;



Доношењем **Закона о главном граду** положај главног града, као посебне јединице локалне самоуправе, по први пут, је после дужег времена уређен посебним законом, будући да нови Устав антиципира такво решење. Устав, такође, омогућује велику самосталност главног града у нормативном уређењу сопственог статуса, због чега Београд има шире надлежности од свих осталих јединица локалне самоуправе, а круг послова се додатно шири доношењем посебних закона у различитим областима.

Према **Закону о територијалној организацији Републике Србије**, њу чине општине и градови као територијалне јединице, у којима се остварује локална самоуправа, град Београд, као посебна територијална јединица и аутономне покрајине, као облици територијалне аутономије. Према овом Закону, Република Србија има 150 општина, 23 града и град Београд.

Треба подсетити да је усвојен и нови Закон о Народној скупштини, који у једном делу има индиректног додира са једним сегментом државне управе (ради се о радно-правном статусу запослених у службама Скупштине), и Пословник о раду Народне скупштине (28.7.2010.г.).

У области државне управе не постоји европско право, тако да поједине чланице Европске Уније саме организују своју управу и међу њима постоје велике разлике.

Иако у области државне управе не постоји институционално дефинисано европско право, временом су кроз праксу искристалисани одређени принципи европског управног права, који су заједнички оним чланицама ЕУ које имају демократску традицију у уређивању ове области, што треба да води постепеном стварању тзв. „европског административног простора“. Неспорно је да се принципи европског управног права налазе у темељима јавних управа држава чланица ЕУ, као и да се њихово уграђивање у организацију и функционисање јавне управе очекује и од држава кандидата за чланство у ЕУ, као што је наша.

У реформи наше државне управе посебна пажња је посвећена томе да она буде утемељена на поменутим принципима европског управног права, са циљем да и наша државна управа постане прави „сервис“ грађана. О примени ових европских принципа водило се

рачуна и при изради закона којима је регулисан систем државне управе и службенички систем у Србији.

У праћењу остваривања реформе државне управе код нас изабран је био Савет за реформу државне управе, али ово тело сада не постоји. За спровођење и координацију процеса реформе државне управе задужено је било Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

У првој фази реформе државне управе, усвојени су готово сви прописи који су били предвиђени Акционим планом за спровођење ове реформе за период 2004-2008 и то:

Закон о Влади, Закон о државној управи, Закон о јавним агенцијама, Закон о државним службеницима, Закон о платама државних службеника и намештеника, Закон о електронском потпису, Закон о заштитнику грађана, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Основни принципи који су потребни за интеграцију Србије у ЕУ и долазак до „европске“ државне управе у Србији су: децентрализација, деполитизација, професионализација, рационализација и модернизација државне управе и они су садржани у нашим позитивноправним прописима из ове области.

Деполитизација државне управе се остварује смањењем утицаја политичких субјеката на рад државних службеника, као и јасним разграничењем послова који су стручног карактера, а које обављају државни службеници. Основ за примену овог принципа у државној управи створио је Закон о државним службеницима увођењем категорије државних службеника на положају, чиме је суштински деполитизован читав један управљачки слој у државној управи, које поставља Влада при чему и они пре тога морају проћи конкурс, који спроводи конкурсна комисија и у којем се проверава њихова стручна оспособљеност за конкретно радно место за које су конкурисали.

Професионализација се огледа у стварању добро обучене, одговорне и ефикасне државне управе. Како би државна управа заиста била професионална и способна да грађанима пружи висок квалитет услуга, али и успешно изнесе реформе у свим секторима, неопходна је континуирана обука државних службеника. Доношењем Закона

о државним службеницима и формирањем Службе за управљање кадровима створени су услови за опште стручно усавршавање државних службеника, Канцеларија за европске интеграције Владе Србије, такође, има значај у овој области а важно је поменути и постојање Регионалне школе за државну управу. Релевантно је поменути и Кодекс понашања државних службеника, који је усвојио Високи службенички савет, а који ближе утврђује стандарде и правила понашања државних службеника, обавештава јавност о томе.<sup>34</sup>

Рационализација подразумева такву организацију државне управе у којој се са најмање трошкова постиже најбољи ефекат. Полазне основе за примену овог принципа пружио је Закон о државној управи, који настоји да створи претпоставке за рационалније уређење државне управе.<sup>35</sup> Модернизација подразумева увођење нових, модернијих процеса рада, уз примену савремених информационих и комуникационих технологија. Посебно је значајно што је усвојен Закон о електронском потпису, чија примена треба да омогући увођење електронског пословања у рад органа државне управе.

## II

Питање територијалне организације у Републици Србији је стално актуелно и присутно у политичком систему наше државе, иако се систем територијалне организације у принципу не мења често и успостављен концепт функционише дуго, што је случај и код нас.

У Србији постоје три нивоа територијалне организације: државни (централни), покрајински и локални (општински, градски).

Територијалну организацију у Републици чине 2 аутономне покрајине – АП Војводина и АП Косово и Метохија, чији је статус специфичан, јер је од јуна месеца 1999. г., када је усвојена Резолуција

<sup>34</sup> “Службени гласник РС“ бр. 29 од 21.08.2008.;

<sup>35</sup> Број и структура запослених, се одређују на основу Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места коју је донела Влада. Сваки орган државне управе мора добити сагласност Владе на свој правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, пре чега је неопходно прибавити мишљења Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Министарства финансија и Службе за управљање кадровима.

1244 Савета безбедности УН КиМ под управом мисије УН, затим 150 општина, 23 града<sup>36</sup> и град Београд. Постоји и 29 управних округа.<sup>37</sup>

Садашња територијална организација Републике је утврђена Законом о територијалној организацији Републике Србије, који је донет крајем 2007.г., као посебан закон, јер је раније донетим законом из 1991.г.<sup>38</sup> уређена, поред територијалне организације Републике и локална самоуправа, док је питање организације округа, као облика деконцентрације државне управе, регулисано посебном Уредбом о начину вршења послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта, која је донета још 1992.г.

Међутим, треба подсетити да правни оквир за територијално уређење државе даје Устав Републике Србије, који је проглашен 8. новембра 2006.г., а у складу са Уставним законом о спровођењу Устава донети су одређени закони.<sup>39</sup> Народна скупштина је усвојила и неке посебне законе из области одбране, безбедности, правосуђа, којима се уређују неки посебни аспекти државне структуре. Посебно је, за ову прилику битно истаћи да је усвојен Закон о Влади (измењен 2007.г.)<sup>40</sup> и Закон о министарствима.

Сагледавајући значај државне управе, као дела извршне власти, треба подсетити да је још 2004.г. Влада Републике Србије усвојила

---

36 Градови су: Ваљево, Врање, Зајечер, Зрењанин, Јагодина, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пожаревац, Приштина, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац.

37 Управни окрузи су: Северно-бачки, Средње-банатски, Северно-банатски, Јужно-банатски, Западно-бачки, Јужно-бачки, Сремски, Мачвански, Колубарски, Подунавски, Браничевски, Шумадијски, Поморавски, Борски, Зајечарски, Златиборски, Моравски, Рашки, Расински, Нишавски, Топлички, Пиротски, Јабланички, Пчињски, Косовски, Пећки, Призренски, Косовско-митровачи и Косовско-поморавски.

38 „Службени гласник РС“ бр. 47/91, 79/92, 47/99;

39 Усвојени су следећи закони:

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ бр. 129/07);

Закон о територијалној организацији Републике („Службени гласник РС“ 129/07 од 29.12.2007.г)

Закон о локалним изборима („Службени гласник РС“ 129/07 од 29.12.2007.)

Закон о главном граду („Службени гласник РС“ бр. 129/07 од 29.12.2007.)

40 Закон о изменама и допунама Закона о Влади („Службени гласник РС“ бр. 101-07)

стратегију реформе државне управе, дакле пре доношења Устава који је сада на снази, па се поставља питање реалног домета тог документа на решења у касније донетим законима.

У том смислу помињемо доношење више закона из области државне управе<sup>41</sup> који су, такође, донети пре важећег Устава.

Међутим, у овој области треба посебно истаћи да важи Закон о општем управном поступку, који је донет још 1996.г. као савезни закон,<sup>42</sup> али је недавно донети посебан Закон о управним споровима, као републички закон, јер је до тада био на снази као савезни пропис.

Недавно је усвојен и Закон о комуналној полицији.<sup>43</sup>

У индиректној вези са процесом децентрализације је формирање тзв. „статистичких региона“, који су установљени Законом о регионалном развоју.<sup>44</sup>

Ваља подсетити да је донет и нови Закон о преношењу надлежности Републике на АП Војводину и да је, у складу са тим, Народна скупштина дала сагласност на Статут АП Војводине.

Ради заокруживања нормативно-правне проблематике у овој области потребно је донети још Закон о градовима, Закон о имовини (својини) локалне самоуправе и Закон о радно-правном статусу запослених у органима локалне самоуправе, јер се на њих примењује Закон о радним односима у државним органима у једном делу, јер је иначе престао да важи<sup>45</sup>.

У последњих двадесетак година у политичком систему Србије је долазило до различитих друштвених промена које су санкционисане различитим уставним решењима, а на основу тога и законима из области државне управе и локалне самоуправе.

41 Ти закони су:

Закон о државној управи („Службени гласник РС“ бр. 79/05), Закон о јавним агенцијама („Службени гласник“ бр. 18/05), Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“ бр. 79/05), Закон о платама државних службеника и намештеницима („Службени гласник РС“ бр. 62/06),

Закон о заштитнику Грађана („Службени гласник РС“ бр.79/05)

42 „Службени лист СРЈ“ бр. 33/97;

43 „Службени гласник РС“ бр. 48 од 14.07.2009.;

44 „Службени гласник РС“ бр. 51 од 14.07.2009.г.;

45 „Службени гласник РС“ бр 48/91, 66/91, 44/98,49/99, 34/01, 39/02;

На темељу Устава Републике Србије из 1990.г. донети су Закон о територијалној организацији Републике и локалној самоуправи и Закон о државној управи. До скоро је важио и Закон о радним односима у државним органима, а у недостатку посебног републичког прописа који би регулисао радни однос запослених у органима локалне самоуправе и данас се сходно примењују неке његове одредбе.

После сваких републичких избора нова власт је доносила посебне законе о локалној самоуправи, па се то десило 1999.г.<sup>46</sup> и 2002. г., а део закона из 1991.год. који је уређивао територијалну организацију Републике је и даље важио све до 2007.г.

У међувремену су, 2005.г., донети нови закони из области државне управе и то пре него што је донет нови Устав Републике 2006.г. што се није очекивало. Али, после доношења новог Устава није дошло до усаглашавања раније донетих закона са њима, све до данас, иако је било неких козметичких промена у неколико наврата. Може се, међутим, оценити да су законска решења у области државне управе, на неки начин, антиципирала будућа уставна решења у овој области, па и није било потребе за усклађивањем, што је логично било очекивати.

Што се тиче законодавне регулативе у области државне управе може се закључити да је она целовито успостављена. Донет је Закон о Влади, Закон о министарствима, Закон о државној управи, Закон о државним службеницима, неки посебни закони (нпр. Закон о комуналној полицији) и уредбе које регулишу радно-правни статус државних службеника и намештеника.<sup>47</sup> У овој области предстоји доношење закона који би регулисао радно-правни статус запослених у органима локалне самоуправе, чији је нацрт припремљен.

Ако се овим подацима дода чињеница да је недавно усвојен Закон о управним споровима предстоји још доношење Закона о општем

---

46 „Службени гласник РС“ бр. 49/99;

47 Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника (“Сл. гласник РС” бр. 98 од 30.10.2007.), Уредба о оцењивању државних службеника (“Сл. гласник РС” бр. 11 од 7.2.2006.), Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника (“Сл. гласник РС” бр. 117 од 30.12.2005.), Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима (“Сл. гласник РС” бр. 44 од 24.4.2004.), Уредба о накнадама и другим примањима изабраних и постављених лица у државним органима (“Сл. гласник РС” бр. 44 од 24.4.2008.)

управном поступку, чиме би се решио још један правни нонсенс да се и овде примењује савезни пропис непостојеће савезне државе као републички пропис.

У принципу би се могло рећи да је наше национално законодавство у области државне управе, у доброј мери, усклађен са европским стандардима у овој области и са правом Европске уније.

Што се тиче законодавне регулативе у области локалне самоуправе, после доношења Устава 2006. г., донет је сет закона из ове области, који је усклађен са овим Уставом: Закон о територијалној организацији, Закон о локалној самоуправи, Закон о локалним изборима и Закон о главном граду. Посебно је значајно што је, после дужег времена, донет Закон о главном граду, иако се то и раније очекивало.

Сва ова решења из области локалне самоуправе су, у потпуности, у складу са Европском повељом о локалној самоуправи, коју је коначно 2007. г. ратификовала посебним законом и наша држава.

У овој области се примењује и Закон о финансирању локалне самоуправе.

По мом мишљењу неопходно је донети још Закон о градовима да би се успоставио целовит систем територијалне организације и локалне самоуправе у Србији, јер су у Србији проглашена 23 града, а не постоји никаква разлика у статусу и надлежностима између њих и општина, па би ту дистинкцију требало направити овим законом.

Да би се заокружила правна регулатива у овој области потребно је донети још Закон о имовини (својини) локалне самоуправе, који се дуго најављује, али је реално очекивано да буде донет идуће године.

Проф. др Миле Илић

*НОРМАТИВНО-ПРАВНИ АСПЕКТ УРЕЂИВАЊА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ...*

---

*Mile Ilić, LL.D.*

*Full Professor*

*Faculty of Education, University of Niš*

## ***NORMATIVE-LEGAL ASPECTS OF REGULATING STATE ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT IN SERBIA***

### ***Summary***

*One of key tasks in implementation of new Constitution of Serbia is reform of state administration and local self-government. However, changes in these areas were started in 2004 by adopting the Strategy for Reform of State Administration, but the full realization of the essential, conceptual changes developed in recent years when new laws were adopted in various fields of social life, especially in the system of local government.*

*Although the key legislation in a field of public administration were enacted before adopting current Constitution, one can say that it contains solutions that are in accordance with European standards and principles of the so called "European administrative law", although it does not exist in institutional sense, so there was no need for compliance with the Constitution of 2006. On the other hand Laws concerning local self-government were adopted in late 2007 and they are fully compliant with Constitution of Republic of Serbia, and also with European Charter of Local Self-Government, which, unfortunately, our country was the last to ratify, among all the European countries.*

*Enactment of some laws in the field of state administration and local government is still necessary, in order to get a fully consistent System. Some of the laws are in a process of making, some are to be adopted, and for making of some initiative was given in this paper.*

***Key words:*** *Local government, public administration, legal regulation, the European Union, the new law, compliance with the Constitution, the European Charter of Local Self-Government.*



## **ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU I TEHNOLOŠKO UNAPRJEĐENJE UPRAVE**

**Apstrakt:** U reformi odnosa građana i uprave važnu ulogu, pored ostalog, ima modernizacija upravnog postupanja. Upravni postupak jest tehnološka varijanta koja pokušava teorijski veliko mnoštvo i raznolikost djelovanja službenika svesti na što manju mjeru, radi što veće efikasnosti uprave i čvršće pravne zaštite građana. Glavne su komponente tehnologije materijalna odnosno fizička sredstva, tehnika rada te tehničko znanje službenika. Svaku pravnu regulaciju upravnog postupanja, pa i regulaciju općeg upravnog postupka može se ocijeniti s gledišta tehnološke adekvatnosti. Evaluacija novog Zakona o općem upravnom postupku koji je u Hrvatskoj donesen 2009. provedena je imajući u vidu prvenstveno tehnološku dimenziju upravnopostupovne regulacije. Utvrđen je niz poboljšanja u odnosu na prethodni Zakon, ali i niz slabih strana novog Zakona, kao i propuštenih šansi za tehnološku i pravnu modernizaciju.

**Ključne riječi:** opći upravni postupak – Hrvatska (2009.), upravna tehnologija, građani i uprava, pravna zaštita građana, efikasnost uprave.

---

<sup>1</sup> \* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te predsjednik Instituta za javnu upravu, Republika Hrvatska, e-mail ikopric@pravo.hr (full professor and head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb; and president of the Institute of Public Administration, Republic of Croatia)

## 1. Uvod

Italija je 1990-ih prišla zanimljivom projektu *pojednostavljanja komunikacije* između javne uprave i građana. Najprije je pripremljen *Codice di Stile* koji je dao opće smjernice za unaprjeđivanje pismene komunikacije s građanima. Zatim je pripremljen *Manuale di Stile* kao praktični priručnik za službenike koji su uključeni u pismenu komunikaciju s građanima. On je utemeljen na isticanju potrebe jednostavnosti te komunikacije (upotreba riječi koje se upotrebljavaju u svakodnevnom jeziku i imaju stabilizirani smisao, riječi talijanskog porijekla, kratke riječi, upotreba riječi a ne kratica), njezine razumljivosti (organizacija informacija na određeni način i primjena linearne sintakse), funkcionalnim restrikcijama (izbjegavanje bombastičnih izraza ili riječi u navodnicima koje onda imaju drugačije značenje), kao i pomoći i potpori (davanju uputa i primjera). Priručnik sadrži i rječnik specijalnih termina za različite sektore. Na kraju, utvrđeni su prijedlozi za standardizaciju i pojednostavljenje najčešćih upravnih obrazaca, provedeno je usavršavanje službenika za pisanje u upravi te je razvijen kompjutorski softver koji automatski provjerava razinu čitljivosti dokumenata (Marconi, 1997: 3-4).

No, pored toga Italija je mijenjala Zakon o upravnom postupku, a pozabavila se i deregulacijom i simplifikacijom specijalnih upravnih procedura, onih u posebnim upravnim područjima. Uvedena su zanimljiva rješenja, kao što je provođenje anketa o zadovoljstvu građana, naknada štete zbog nepoštivanja rokova donošenja upravnih odluka te vezanje ocjene i odgovornosti upravnih rukovoditelja uz kvalitetu odnosa s građanima. Više od sto upravnih procedura je ili deregulirano ili pojednostavljeno. Upravni su postupci modernizirani kroz:

- redukciju broja organa koji u njima sudjeluju samo na nužne,
- redukciju broja faza u upravnim postupcima eliminacijom savjetodavnih tijela,
- eliminaciju fragmentacije odlučivanja u odvojene pripreme procedure,
- zamjenu dozvola koje daju državni organi vlastitim izjavama samog građanina ili drugog pravnog subjekta,
- utvrđivanjem čvrstog roka za dovršenje postupaka,
- spajanje i usklađivanje različitih ali povezanih propisa,
- ukidanjem zastarjelih i nepotrebnih postupaka (Marconi, 1997: 4-5).

Projekt pojednostavljivanja *komunikacije* između javne uprave i građana, poput talijanskog, može se činiti pomalo jalovim trošenjem javnoga novca. No, i sama pojava takvog projekta je znak da je javna uprava građanima postala previše komplicirana, nerazumljiva i nejasna. Oni su zbog toga, a i zbog kojekakvih drugih simptoma, skloni tvrditi da je uprava *neefikasna* i korumpirana. Percipiraju ju kao glomazan i preskup rezervat birokrata koji se skrivaju iza rogozastih pravnih fraza i složenih, njima teško shvatljivih procedura. No, jesu li za takvo stanje krivi službenici ili oni koji pripremaju, pišu i donose propise?

Među područjima reforme čija se važnost naročito ističe ne samo u Italiji, nego i u brojnim drugim zemljama, pa i u Hrvatskoj, je upravo *odnos građana i javne uprave*. Problemi su u tom području rangirani od etičke razine u javnoj službi (Frederickson, 1993; Suwaj i Rieger, 2009; Staroňová i Sičáková-Beblová, 2009; Lindsted i Naurin, 2010) ili pristupa podacima javnog sektora i uopće javnosti uprave (Sigma paper no. 46), preko samog stila i jezika (naročito u pisanim tekstovima, odlukama i aktima) u odnosu s građanima, uvođenja povelja javnih službi (Löffler et al., 2007; Đulabić, 2006) ili pak upravljanja radom i radnim rezultatima (*performance management*; Halachmi, Bouckaert, 1996; Harrinvirta, 1998, Talbot, 2005), do više klasičnih tema kao što je sustav pravne zaštite građana. Taj potonji sustav obuhvaća u prvom redu pravnu regulaciju i stvarno funkcioniranje u *upravnim postupcima*, kao i sudsku zaštitu protiv odluka (akata) donesenih u tim postupcima (*upravni spor*).<sup>2</sup>

Mnoge su tranzicijske zemlje morale praktično iznova izgraditi svoje sustave pravne zaštite građana od djelovanja državnih organa. Zemlje s područja bivše Jugoslavije, kao i neke od istočnoeuropskih tranzicijskih zemalja, u tom su pogledu ipak bile u nekoj prednosti, budući da su već dosta rano imale reguliran opći upravni postupak po austrijskom modelu, kao i sudsku kontrolu upravnih akata (Koprić, 2005; Koprić, 2009). Premda su obje jugoslavenske države bile obilježene sustavima s izrazitim demokratskim političkim defektima, neka vrsta proceduralne korektnosti ostala je dijelom društvenog, kao i institucionalnog kapitala javne uprave (Koprić, 2006).

---

<sup>2</sup> U suvremeno se doba taj sustav dograđuje i učvršćuje sudskom zaštitom pred međunarodnim tijelima, ponajprije Europskim sudom za ljudska prava (detaljnije u Koprić, 2011; v. i Observatory, 2007).

Tijekom zadnjeg desetljeća u Hrvatskoj se vodila sve intenzivnija rasprava o potrebi modernizacije pravne regulacije općeg upravnog postupka. Međunarodna konferencija *Modernizacija hrvatske uprave* održana 2002., rasprave o reformi državne uprave, upravnog postupka i upravnog spora u Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti održane 2006. bile su među onima koje su možda i najsnažnije istakle zahtjeve za modernizacijom (Koprić, 2003; Barbić, 2006a; Barbić, 2006b). No, bilo je i brojnih drugih prilika i tekstova koji su upozoravali na to da je potrebno donijeti novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku.

Tako se tvrdilo da „upravno postupovno pravo u Republici Hrvatskoj treba podvrći temeljitoj reviziji, a prvenstveno Zakon o općem upravnom postupku. ... da se upravni postupci – opći i posebni – reguliraju tako da čine konzistentan, kompatibilan, pouzdan i predvidljiv sustav koji s jedne strane osigurava potpunu i učinkovitu zaštitu prava svih fizičkih i pravnih osoba, a s druge strane maksimalnu brzinu, ekonomičnost i efikasnost ...“ (Medvedović, 2004: 292).

Takve ocjene upućuju i na pitanje tehnologije rada u javnoj upravi, koja bi trebala udovoljiti ne samo zahtjevima legaliteta nego i efikasnosti (Carpenter, 2005). Postavlja se i pitanje čemu služi opći upravni postupak – ne samo ostvarenju i zaštiti prava građana, nego i utvrđivanju metode rada u upravi da bi se mogli postizati državni zadaci, nacionalni prioriteti i politički ciljevi koje utvrđuje demokratska politička vlast, kao i stvaranju povoljne investicijske klime u zemlji koja je pak potrebna radi ekonomskog blagostanja (Flidner, 2005; Rusch, 2009: 3-6).

Mnoge europske zemlje uzele su u obzir nova očekivanja i vrijednosti s jedne te tehnološke zahtjeve i mogućnosti s druge strane i modernizirale ili donijele nove moderne zakone o općem upravnom postupku.<sup>3</sup> Čak 14 od 18 zakona o upravnom postupku u zemljama članicama Europske unije donijeto u razdoblju nakon 1990. (stanje 2005.; Statskontoret, 2005:

---

3 Modernizacija upravnog postupanja postoji onda ako nova pravna regulacija upravnog postupka slijedi nove koncepte o ulozi uprave u društvu (suvremene upravne doktrine – novi javni menadžment, dobro upravljanje, postweberijanska država), omogućuju tehničko osuvremenjivanje i vrijednosnu racionalizaciju javne uprave (o novom javnom menadžmentu v. npr. u Barzelay, 2001 i Bovaird i Löffler, 2009; o dobrom upravljanju v. npr. u Bovaird i Löffler, 2009 i Bevir, 2009: 92-96; o postweberijanskoj upravi v. npr. u Pollitt i Bouckaert, 2004 i Randma-Liiv, 2008/2009; o demokratskim, pravnim, socijalnim, ekonomskim i ekološkim vrijednostima suvremene javne uprave v. u Koprić, 2009a: 3-5).

72; taj je broj sada i veći). Na području bivše Jugoslavije nove su zakone o općem upravnom postupku donijele sve države: Srbija 1997., Slovenija 1999., Federacija Bosne i Hercegovine (jedna od federalnih jedinica Bosne i Hercegovine kao države) 1998., Bosna i Hercegovina (razina čitave države), Republika Srpska i Distrikt Brčko 2002., Crna Gora 2003., Makedonija,<sup>4</sup> kao i Kosovo 2005.,<sup>5</sup> a Hrvatska 2009.<sup>6</sup>

## 2. Upravna tehnologija i opći upravni postupak

Tehnologija u upravnim organizacijama jedna je od najviše obrađivanih tema u upravnoj znanosti i teoriji organizacije. F. W. Taylor (1856-1915), američki inženjer i organizacijski konzultant je u raznim organizacijama nastojao uspostaviti „znanstveno upravljanje“ radom (*scientific management*) te je utvrđivao „jedan najbolji način“ obavljanja poslova svakog pojedinog radnog mjesta. Njegova je temeljna ideja vodilja bila da Amerika pati od velike neefikasnosti. Svoju najpoznatiju knjigu *Načela znanstvenog upravljanja* objavljenu u New Yorku 1911. započeo je citirajući rečenicu iz obraćanja dvadesetšestog, jednog od najuspješnijih i najpoznatijih predsjednika SAD Theodorea Roosevelta guvernerima američkih država u Bijeloj kući: „Zaštita naših nacionalnih resursa je tek uvod u šire pitanje nacionalne efikasnosti.“

No, prava fascinacija tehnologijom nastupila je u teoriji organizacije 1960-ih s istraživanjima i djelima Joan Woodward, Jamesa Thompsona, Charlesa Perrowa i brojnih drugih. Pristup više nije (samo) preskriptivni, tj. u žarištu nije samo pitanje kako bi trebalo raditi, nego se razvija i niz novih analitičkih, empirijskih i teorijskih pristupa, koji su značajno unaprijedili ljudsko poznavanje tog složenog oblika suradnje koji se naziva organizacijom (o organizaciji više u Koprić, 1999: 7-34, 43-51).

Među *definicijama tehnologije* klasična je ona prema kojoj je riječ o „skupovima ljudsko-strojnih aktivnosti koji zajedno proizvode željena dobra ili usluge“ (Thompson, Bates, 1959: 165), pri čemu „stanje čovjekovog znanja u svakoj vremenskoj točki diktira vrste varijabli koje se zahtijevaju

4 Priznata kao Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija.

5 U skladu s Rezolucijom 1244 Vijeća sigurnosti UN od 1999. godine Kosovo je pod upravom UNMIK-a (UN Interim Administration Mission in Kosovo).

6 O tim novim zakonima v. u Koprić, 2009: 24-27, a o pripremi novog hrvatskog ZUP-a u Koprić, 2009: 21-24.

i način njihove manipulacije da bi se želja ostvarila“ (Thompson, 1967: 14). Od hrvatskih autora, široku definiciju dala je Inge Perko-Šeparović koja tehnologiju vidi kao „ukupnost znanja, postupaka i sredstava koji se koriste u nekoj djelatnosti, čija je svrha da utječe na objekt bilo koje vrste, s ciljem da se promijeni ili održi postojeće karakteristike objekta“ (Perko-Šeparović, 1983: 9).

Glavne su *komponente* tehnologije (šire u Koprić, 1999: 235-236):

1. materijalna odnosno fizička *sredstva* (strojevi, uređaji, alati, itd.),
2. *tehnika rada* (načini i postupci djelovanja, odnosno radni ili poslovni procesi, uključujući postupke koji su standardizirani temeljem ljudske regulacijske djelatnosti, npr. pravnim propisivanjem, kao što su npr. *pravno regulirani upravni postupci* – v. i Marceau, 1992: 2),
3. *znanje* kojim raspolažu ljudi u radu (tehničko znanje).

Po svakoj od te tri komponente može se analizirati i opći upravni postupak. U pogledu fizičkih sredstava rada zapaža se ogromni napredak tehnike koja podupire upravno djelovanje, pa i u upravnim postupcima, u zadnjih nekoliko desetljeća. Dok su pravila općeg upravnog postupka u Hrvatskoj ostajala ista, budući da je u hrvatski pravni sustav prihvaćen jugoslavenski Zakon iz 1986., došlo je do ranije nezamislivog napretka informacijsko-komunikacijske tehnologije. On omogućava, usprkos određenim teškoćama u usvajanju (v. npr. Špaček, Špalek, 2007), bolje, lakše i brže komuniciranje te dobivanje točnijih i recentnijih informacija kako u unutarupravnim odnosima (u sustavu javne uprave) tako i u kontaktu s građanima, poduzetnicima i javnošću uopće.

U pogledu znanja, klasični upravni postupci, naročito oni detaljnije pravno regulirani, zahtijevaju kvalitetno klasično pravno znanje. Oslanjanje na manje detaljno regulirane upravne postupke zahtijeva nešto manje poznavanja detaljnih pravila, ali bolje poznavanje temeljnih upravnih načela, međunarodnih standarda, očekivanja društvene okoline i drugih karakteristika moderne uprave. Kako god bilo, posao u upravi nije za upravne amatere, nego za profesionalce. No, i samo se obrazovanje za rad u upravi mora prilagoditi promjenama u suvremenoj upravi (Koprić, 2008; Marčetić, Koprić, 2009).

Upravni su postupci u suvremenoj upravi tek jedna od njezinih djelatnosti, čak ne više ni najvažnija. I oni sami ne bi trebali oponašati sudske postupke (šire u Koprić, 2009), tako da i obrazovna priprema za vođenje upravnih postupaka treba biti više vezana za studije javne uprave.

Pored toga, komponenta znanja u upravnoj tehnologiji upućuje na zaključak da svaka promijenjena regulacija upravnog postupka zahtijeva barem tečajevu stručnog usavršavanja za sve službenike koji takav postupak vode. Taj će zahtjev biti to izraženiji što je složenija pravna regulacija općeg upravnog postupka, što je više specijalnih upravnih postupaka predviđeno, a službenik ih mora poznavati, što je slabija njegova prethodna obrazovna priprema, itd. Neke su zemlje po donošenju novih zakona o općem upravnom postupku prišle provedbi masovnog usavršavanja (tako Mađarska nakon donošenja ZUP-a krajem 2005.).

Mnoštvo se autora bavi *jednostavnošću* odnosno *kompleksnošću* tehnologije. Na klasičan način tu dimenziju tehnologije definira Woodward, kao „mjeru do koje se proizvodni proces može nadgledati te do koje su njegovi rezultati predvidljivi“ (Woodward, 1985: 58-59). Pritom se razlikuje npr. između zanatske, mehanizirane, automatizirane i informatičke tehnologije (Obradović, 1989: 7) ili između jedinične tehnologije, tehnologije malih serija, tehnologije velikih serija te procesne tehnologije (Woodward, 1985: 58-59). Iz tog se razvio čitav novi smjer, pa i niz znanstvenih disciplina i struka koje se bave mnogobrojnim pitanjima i problemima primjene informacijske, odnosno informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Uglavnom, standardizirani opći upravni postupak pripadao bi, po takvom određenju kompleksnosti, relativno jednostavnoj tehnologiji, jer se kao pravno reguliran može relativno lako nadzirati, a rezultat je potpuno predvidljiv: upravni organ donosi rješenje o nečijim pravima, obvezama ili pravnim interesima ili na drugi način ulazi u sferu prava, obveza i pravnih interesa stranke. Što je pravnih pravila više, to ga u neku ruku lakše nadgledati, jer nadzorni organ (žalbena ili sudska instanca) ima više oslonaca u čisto formalno-pravnim odredbama temeljem kojih može zaključiti da je u konkretnom slučaju povrijeđeno neko procesno pravilo.

No, s druge strane, što je pravila općeg upravnog postupka više, to je potrebno više pravnotehničkog znanja da ih se pravilno primijeni, a mogućnost namjerne ili nenamjerne greške veća. I obrnuto, oslanjanje na opća načela omogućava veću prilagodljivost upravnog organa i službene osobe, službenika koji postupak vodi i odlučuje o upravnoj stvari okolnostima konkretnog slučaja, a nadzorne organe tjera da se tijekom kontrole potpuno udube u te okolnosti.

Nadzornim je organima teže utoliko što se ne mogu jednostavno pozvati na neku formalnu povredu, tj. povredu nekog detaljnog procesnog

pravila nego moraju tražiti druge temelje eventualne nezakonitosti upravnog akta. No, koliko je to s druge strane važno ističe Kerševan, raspravljajući o upotrebi ustavnih načela u upravnom postupku ističe: „Tek upotreba ustavnih načela u okviru upravnog postupka omogućit će razrješenje neživotnih i nepravednih situacija koje se lako pojave pri poštivanju ‘slova zakona’ a zapravo dovode do neutemeljenog presizanja u prava ili pravne interese građana“ (Kerševan, 2001: 336). Uglavnom, previše detaljna pravna regulacija ne samo da zahtijeva više pravnoga znanja, nego može naškoditi i tako što ne vodi k adekvatnom rješavanju predmeta, nego u birokratizaciju i formalizam (v. i Đulabić, 2009: 214-215)<sup>7</sup>.

No, postoje i drugi načini određivanja tehnološke kompleksnosti. Tako Whetten i Aldrich ističu da se kompleksnost „odnosi na broj različitih usluga i širinu usluga koje se nude korisnicima“ (Whetten, Aldrich, 1979: 260). Primijenjeno na upravni postupak to bi značilo da je on to kompleksniji što je više različitih varijanti postupanja regulirano (npr. klasični upravni postupak, upravni ugovor, postupanje pružatelja javnih službi, upravne radnje, itd.) te što je veći broj različitih ishoda moguć. Ipak, bez obzira na to, uvijek je kod upravnog postupka riječ o običnoj, procesnoj tehnologiji za koju je karakteristična serijska međuovisnost, tj. neka se radnja može obaviti samo nakon što je određena druga radnja prethodno uspješno završena. U odnosu na druga dva tipa, posredničku i intenzivnu tehnologiju, procesna je najmanje kompleksna i najmanje zahtjevna (Thompson, 1967: 15-18).

Posebni je doprinos temi kompleksnosti tehnologije isticanje razlike mašinske od kognitivne složenosti, pri čemu mašinska znači složenost sredstava za rad, opseg djelatnosti i tip podjele rada u organizaciji, a kognitivna stupanj znanja koji je potreban u radu. Pokazatelji kognitivne složenosti mogu biti stupanj raznolikosti proizvoda i usluga, mjera do koje su načini rada unaprijed utvrđeni, stupanj obrazovanja te mjeru u kojoj „objekt“ rada utječe ili može utjecati na ishode (Perko-Šeparović, 1983: 10-11, 112).

U tom smislu kod općeg upravnog postupka treba ponajprije gledati stupanj njegove kognitivne složenosti, mada primjena suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije također treba biti uzeta u obzir. Ona s jedne strane, na kratak rok, posložnjava djelovanje organizacije (npr. zahtjevom

---

<sup>7</sup> Carpenter ističe da je za osiguranje vladavine prava u upravnim postupcima potrebno utvrditi skup jasnih načela izvršavanja javnih ovlasti, odrediti način rada koji je shvatljiv javnim službenicima, usvojiti skup vrijednosti i etičkih načela te oblikovati prikladan sustav praćenja, nadzora i ispravljanja upravnih grešaka – Carpenter, 2005: 5-8.



za jednakovrijednošću elektronske s običnom pismenom komunikacijom što traži nabavu i uvođenje određene strojne podrške, učenje o njezinom korištenju, stalno praćenje elektronske pošte, itd.), ali s druge strane, na dugi rok, oslobađa ili može osloboditi organizaciju niza tehničkih poslova i tereta koji se mogu prebaciti na automatsko obavljanje odnosno prepustiti kompjutorskim programima (npr. dio uredskog poslovanja, evidencija, i tome slično), a otvara i nove mogućnosti pristupa i ubrzanja postupka (npr. dostupnost stranke može biti bitno povećana ako ju se obveže na elektronsko komuniciranje s upravnim organom).

Na kraju vrijedi spomenuti razlikovanje rutinske od nerutinske tehnologije u upravnim organizacijama. Njega je na klasični način opisao Ch. Perrow. Nerutinska je ona tehnologija kod koje postoje mnoge iznimke u tijeku procesa rada a samo nekoliko analitičkih tehnika za njihovu logičku raščlambu. Rutinska je ona kod koje ima tek mali broj iznimki ali i prikladne i dostupne analitičke tehnike za one iznimke koje se ipak pojave (Perrow, 1967: 195-197).

Primjena klasičnog općeg upravnog postupka spada nesumnjivo među rutinske tehnologije, jer su iznimke u smislu mogućnosti da se pojavi neki slučaj kojeg taj postupak ne poznaje praktično neznatne. On je visoko formalizirani postupak podjednako prikladan za svaki slučaj u radu klasične državne uprave i drugih upravnih organa koji odlučuju o nečijem pravu, obvezi ili interesu. Dapače, na pojavu novih potkategorija situacija opći je upravni postupak odgovorio novim varijantama regulacije.

Tako se pojavljuje razlikovanje situacija u kojima se može provesti skraćeni postupak (čl. 141. starog hrvatskog Zakona o općem upravnom postupku), situacija koje se odnose na primjenu općeg upravnog postupka kad pružatelji javnih službi (ili službi od općeg interesa, u novoj europskoj upravnoj i pravnoj terminologiji) odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima korisnika (tako slovenski ZUP iz 1999. – Trpin, 2009: 54-61), situacija u kojima se umjesto jednostranog autoritativnog odlučivanja državnog organa pojavljuje između tog organa i neke druge osobe upravni ugovor (npr. *öffentlich-rechtlicher Vertrag* iz čl. 54-62. njemačkog ZUP-a iz 1976. s pročišćenim tekstom iz 2003. i amandmanima iz 2008.), situacije donošenja prostornih planova (čl. 72-78. njemačkog ZUP-a), itd<sup>8</sup>.

8 Portugalski ZUP iz 1991. (novela 1996.) regulira tri vrste upravnog djelovanja (*atividade Administrativa*; čl. 114-189), tj. ne samo donošenje upravnih akata (*acto*

No, za svaku od tih kategorija situacija onda nema dileme o tome kakva se pravila postupanja primjenjuju te je time „analitička tehnika“ za njihovo procesuiranje jasno pravno utvrđena. Naravno, kao što je već rečeno, to ima i svoje loše tehnološke strane.

Svaka tehnologija vodi postizanju nekih ciljeva, odnosno željenih rezultata, proizvoda ili usluga. U javnoj upravi riječ je o osiguravanju određenih javnih usluga, koje se pojavljuju u obliku dodjeljivanja ili makar deklaracije kakvog prava, utvrđivanja neke obveze (ali s pravom da ne bude određena drugačije nego u prethodno pravno utvrđenim granicama), poštivanja određenog pravnog interesa, izdavanja potvrde ili uvjerenja, poduzimanja kakve pravne radnje, pružanja javne službe (obrazovne, zdravstvene, socijalne itd. usluge), davanja informacija, uzimanja u obzir predstavke, pritužbe ili prijedloga u vezi javnih pitanja, itd. U većini tih slučajeva pružanje usluge sastoji se ili temelji na donošenju neke upravne odluke, koja u onim klasičnim slučajevima odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i drugih osoba poprima karakteristike upravnog akta.

Tehnologija dakle u osnovi treba biti svrhovitosna, a uprava koja tu tehnologiju primjenjuje racionalna. Uprava i njezina tehnologija rada i postupanja racionalne su ako su usklađene sa svrhom svojeg postojanja odnosno ciljevima kojima suvremena javna uprava treba služiti. Racionalnost može biti tehnička i vrijednosna. Vrijednosna racionalnost znači takvo koncipiranje upravne tehnologije, pa i upravnog postupka, koje odgovara dominantnim društvenim vrijednostima i očekivanjima. Tehnička racionalnost pak znači mogućnost racionalne obrade informacija potrebnih za donošenje odluke. Regulacija upravnog postupka trebala bi, u tom tehničkom smislu, omogućiti „da se obuhvati što veći broj informacija i da se odvagane što veći broj alternativa a da se odluke ipak stvore što je moguće brže i da se ne preoptereće ni pojedini nosioci informacija ni čvorišta komunikacione mreže“ (Luhmann, 1992: 175-177). Tome može poslužiti ne samo primjena nove informacijsko-komunikacijske tehnologije, nego i pojednostavljivanje uloge uprave u upravnim postupcima, kao i pojednostavljivanje pravne regulacije, organizacije i provedbe tih postupaka.

---

*administrativo*; čl. 120-177) i upravne ugovore (*contrato administrativo*, čl. 178-189), nego još i situacije kad upravna tijela donose propise (*reglamento*, čl. 114-119) (Codigo, 2006; Claro, 2005: 5).

Što se pojednostavljivanja uloge tiče, potrebno je odustati od dvije funkcije koje joj se nerijetko pokušavaju nametnuti, a obje onemogućuju postizanje upravne efikasnosti. Ponajprije, treba ju rasteretiti tereta oponašanja suda, odnosno rješavanja spornih situacija kako među strankama, tako i između organa i stranke. Za rješavanje spornih situacija, koje su kod kondicionalno programiranih procesa upravnog odlučivanja ionako rijetke (Luhmann, 1992: 180) ionako postoji, ili mora postojati sustav nezavisnih i nepristranih sudova. U tom pogledu i u Hrvatskoj se priprema reforma sustava upravnog sudovanja, koja će osigurati dvostupanjski sudski postupak nakon što upravni postupak bude dovršen. U tom smislu neke zemlje u svojim ustavima više ne garantiraju pravo na žalbu, kao što to čini hrvatski Ustav (čl. 18.), nego pravo na pravno sredstvo. Tako na primjer Ustav Republike Slovenije u čl. 25. jamči pravo na pravno sredstvo, koje može biti žalba ali i drugo sredstvo koje je jednako učinkovito (v. Šturm, 2002: 273-294).

S druge strane, upravu treba rasteretiti i tereta pribavljanja demokratskog legitimiteta i podrške njezinim odlukama, što mora biti zadatak demokratske politike koji se ne miješa u poslove uprave (šire u Luhmann: 1992: 180-185). U slabim društvima i nerazvijenim demokracijama (v. npr. Grdešić, 2009; Cohen, 2010) politika, naime, zna svoj zadatak pribavljanja legitimiteta za političke odluke i ishode prebaciti na javnu upravu. U tom smislu političari nerijetko pokušavaju prebaciti odgovornost na „činovnike“, „birokrate“ i „administraciju“ koji im pokušavaju raditi iza leđa, u neskladu sa političkom svrhom i ciljem koji oni zastupaju. Naravno, vrlo je često riječ o igri prebacivanja krivnje, odnosno nedovoljnom kapacitetu politike da pribavi dovoljno čvrsti legitimitet za odluke koje je donijela nerijetko čak u formi zakona. Taj odnos politike i uprave ima još jednu stranu: politika mora preuzeti političku odgovornost za koncepciju i pravnu regulaciju općeg upravnog postupka.

U pogledu pojednostavljenja općeg upravnog postupka u praksi važna su ne samo određena poboljšanja u samom tekstu zakona, nego i u organizaciji i provedbi te pravne regulacije. Manje-više većina suvremenih zemalja poduzima niz mjera upravnog pojednostavljenja. Među njima su primjena informacijsko-komunikacijske tehnologije, upravni postupak po načelu sve na jednom mjestu, pojednostavljenje dobivanja dozvola za pokretanje poslovnih pothvata, mjerenje (a onda i smanjivanje) upravnog opterećenja,

skraćanje rokova upravnog postupanja, pojednostavljenje jezika koji se koristi u upravnim obrascima, uvođenje povelja javnih službi, itd. (OECD, 2003).

Pokretom za upravno pojednostavljenje nastoji se odgovoriti na značajno promijenjene okolnosti u suvremenim javnim upravama, kao i na bitno promijenjena očekivanja građana u tom pogledu. Dok je u zlatno doba socijalne države težište upravnog djelovanja bilo na kondicionalnim tipovima reakcije, tj. na određeni se poticaj provodi određeni tip upravnog postupanja (ako – onda), u novije je vrijeme težište na svrhovitosnim upravnim programima koji javnu upravu usmjeravaju k postizanju određenih ciljeva. To je primjetno posebno u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, koja se sve više usmjerava prema poticanju i postizanju lokalnog i regionalnog socijalnog i ekonomskog razvoja. No, to je premještanje težišta vidljivo i u državnim upravama, koje i same svoje djelovanje sve više temelje na strateškom planiranju. Ono pak znači planiranje značajnih ciljeva te oblikovanje programa i osiguravanje financijskih sredstava za njihovo ostvarenje (programsko budžetiranje) (šire o strateškom planiranju u javnoj upravi Perko-Šeparović, 2006: 100-117; Brusis et al., 2007).

U pozadini svih tih značajnih promjena jest težnja da se javnu upravu orijentira k efikasnosti – suvremene su zemlje presiromašne da bi financirale javnu upravu, zadaci uprave sve su značajniji, a korisna upotreba nacionalnih resursa sve važnija. „Organizacijsko usko grlo nalazi se sada u djelotvornosti uprave. Kako bi se ovaj pritisak smanjio, treba racionalizirati upravne odluke.“ (Luhmann, 1992: 185).

### **3. Opća ocjena novog hrvatskog Zakona o općem upravnom postupku**

Na opći se upravni postupak postavljaju mnogi, značajni, ponekad i oprečni zahtjevi. Dok suvremene upravne doktrine traže pojednostavljenje i ubrzavanje postupka, uz njegovu maksimalnu efikasnost, dotle europeizacija u većoj mjeri naglašava procesna prava i poziciju građana i nameće određene obveze upravnim organima (Koprić, 2009: 34-43). U smjeru pojednostavljenja, ubrzanja i veće efikasnosti postupka ne djeluju samo suvremene upravne doktrine, naročito novi javni menadžment, nego i zahtjevi tehničke i vrijednosne racionalnosti.

U europskom upravnom procesnom pravu, koje je u ranoj fazi razvoja, usprkos još uvijek vidljivim razlikama među nacionalnim upravnim procedurama, začinje se jezgro europskog upravnog postupka. Ono sadrži i neke od načela na kojima je utemeljen jugoslavenski ZUP kojeg je Hrvatska preuzela u svoj pravni sustav, ali s vrlo značajnim razlikama u temeljnim postavkama sustava pravne zaštite. Dok europski upravni postupak ima značajne elemente zaštite pojedinca i teži efikasnosti, čitava je german-ska tradicija, pa onda i stari hrvatski ZUP, opterećena služenjem politici, instrumentalnim shvaćanjem uprave, izvjesnim zanemarivanjem zahtjeva efikasnosti postupka, koji je, k tome, više konstruiran kao sudska procedura, čak i kad je riječ o situacijama u kojima to nije prikladno. Ipak, općenito, europski upravni postupak uvažava niz temeljnih načela i standarda, a nije jednoznačno usmjeren na pojednostavljivanje, ubrzanje i efikasnost (v. i Zsuffa, 2005: 2).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> O europeizaciji upravnog postupka može se govoriti s gledišta dvaju glavnih pokretača tog procesa, Europske unije i Vijeća Europe, ali i s gledišta nastajanja europskog upravnog prostora. S prvog gledišta, razlikuje se djelovanje Europske unije od djelovanja Vijeća Europe.

Europska unija (EU; ranije Europske zajednice) djeluje na različite načine:

- Postoje postupovna načela i pravila koja različite agencije i drugi organi EU primjenjuju na subjekte s područja EU, ali i s područja zemalja kandidatkinja i zemalja uključenih u susjedsku politiku EU, koja mogu djelovati kao svojevrsni uzor i za druga upravna postupovna pravila.
- U okviru same EU razvio se temeljni skup načela koja važe za sve materije i organe EU a naziva se europskim upravnim postupkom. Sastoji se od nepisanih načela raširenih u državama članicama i od načela iz pisanih pravnih izvora. Među pisanim izvorima ističe se Povelja o temeljnim pravima Europske unije iz Nice usvojena 2000. Ona utemeljuje pravo na dobru upravu koje znači da svatko ima pravo da se njegov premet tretira nepristrano, korektno i u razumnom vremenskom okviru. Pored Povelje, u oblikovanju europskog upravnog postupka važnu ulogu ima Europski kodeks dobrog upravnog postupanja europskog ombudsmana iz 2001., kao i Direktiva o službama (uslugama) u unutarnjem tržištu iz 2006. Europski upravni postupak primjenjuju sudovi EU, Sud prvog stupnja i Sud pravde. Oni poništavaju upravne ako su donesene uz bitne proceduralne pogreške, što tom postupku daje značenje i snagu. Tako se elementi toga postupka pokazuju prikladnima za kopiranje odnosno preuzimanje i u nacionalna zakonodavstva.
- Države članice u slučajevima kad primjenjuju europsko materijalno pravo (indirektna, decentralizirana provedba europskog prava) pod posebnom su prismotrom EU. EU i u takvim situacijama traži primjenu određenih temeljnih postupovnih načela, kao što su jednakost i efektivnost. Njih je dodatno konkretizirao i tumačio Europski sud pravde kroz presuđivanje konkretnih predmeta. Zato se i u državama članicama jedna postupovna pravila primjenjuju u okviru indirektna

Hrvatski je sabor donio novi Zakon o općem upravnom postupku 27. ožujka 2009. Objavljen je u Narodnim novinama (NN) br. 47/09, a stupio na snagu 1. siječnja 2010. Istog je dana prestao važiti Zakon o općem upravnom postupku (ZUP-91) koji je bio objavljen u NN 53/91. i 103/96., a zapravo je bio neznatno izmijenjeni Zakon o općem upravnom postupku donesen u doba socijalističke Jugoslavije 1956. (ZUP-56). Hrvatska je preuzela taj Zakon u pročišćenju verziji iz 1986.<sup>10</sup> Rok do početka primjene

primjene europskog prava, a druga u slučajevima kad se primjenjuje domaće nacionalno pravo. Zbog toga u mnogim od tih zemalja dolazi do približavanja nacionalnog upravnog postupovnog prava načelima europskog postupovnog prava.

- Neka se postupovna rješenja mogu uzakoniti direktivama EU. Tako Direktiva o službama (uslugama) u unutarnjem tržištu iz 2006. sadrži zahtjeve u pogledu pojednostavljenja upravnog postupanja, stvaranja točki jedinstvenog kontakta s upravom, elektronički poduprtog upravnog postupka te instituta šutnje administracije koji bi mogli dovesti do velikih promjena u upravnim sustavima i upravnom postupovnom pravu zemalja članica.
- Europski stručnjaci među sobom razmjenjuju iskustva i ideje, koje se zasad posebno odnose na izradu i donošenje kodeksa dobre upravne prakse kao oblika mekog prava (soft law).

Vijeće Europe djeluje upravo stvaranjem upravnih standarda, manje strogih izvora prava, ponajprije putem preporuka i rezolucija, ali i putem međunarodnih ugovora. Najvažniji takav ugovor je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koju je 1997. ratificirala i Hrvatska (NN – Međunarodni ugovori 18/97). I Europski sud pravde primjenjuje tu Konvenciju, odnosno štiti temeljna prava kao dio europskog prava, premda EU nije potpisala Konvenciju. No, glavni zaštitnik ljudskih prava i sloboda temeljem te Konvencije je Europski sud za ljudska prava, naravno tek nakon domaćih upravnih i drugih sudova, a u Hrvatskoj i Ustavnog suda. Za utjecaj na primjenu općeg upravnog postupka naročito treba spomenuti sustav zaštite odlučivanja u razumnom roku.

Postoji još jedan put utjecaja na europeizaciju nacionalnog upravnog postupovnog prava. Riječ je o djelovanju Sigmee, koja je organizacijski dio OECD-a, a financira ju Europska komisija. Ona je utvrdila niz standarda općeg upravnog postupka, a razvila je i detaljnu listu pitanja za provjeru sadržaja zakona o općem upravnom postupku. Sigma prati i nadgleda postupak izgradnje upravnih kapaciteta kao jedan od temeljnih uvjeta za pridruživanje EU, pri čemu su njezini standardi i zahtjevi tijekom vremena sve stroži. Njezine ocjene ulaze u skraćenom obliku u izvještaje o napretku pojedine zemlje kandidatkinje za članstvo u EU te u vrlo velikoj mjeri utječu na odluke europskih tijela tijekom procesa pridruživanja.

Inače, i ZUP-56 vuče porijeklo od ZUP-a Kraljevine Jugoslavije iz 1930. (ZUP-30), koji se značajno oslanja na ZUP Republike Austrije iz 1925. ZUP-30 je bio stavljen izvan snage 1945. Dakle, od 1930. do danas na našim je područjima postupanje uprave u rješavanju upravnih stvari stalno regulirano općim postupovnim zakonom, osim u razdoblju 1945-1956. No, i tad se ZUP-30 zapravo u znatnoj mjeri primjenjivao, u obliku pravnih pravila.

10 Inače, i ZUP-56 vuče porijeklo od ZUP-a Kraljevine Jugoslavije iz 1930. (ZUP-30), koji se značajno oslanja na ZUP Republike Austrije iz 1925. ZUP-30 je bio stavljen izvan snage 1945. Dakle, od 1930. do danas na našim je područjima postupanje uprave

novog ZUP-a (*vacatio legis*) bio je duži od osam mjeseci, tijekom kojih su svi koji su ga dužni primjenjivati trebali obaviti sve potrebne pripreme. Službene edukacijske pripreme zapravo nije bilo, ali je održano nekoliko skupova koji su sa znanstveno-stručnog aspekta osvijetlili neke novine u ZUP-u i upravnom postupanju.

Osim ZUP-a, postupanje pojedinih upravnih tijela, postupanje u pojedinim vrstama upravnih predmeta ili pak pojedina postupovna pitanja regulirana su i drugim zakonima. Broj takvih zakona u Hrvatskoj se od 2006. do 2010. povećao s oko 65 na preko 100. Njima se uglavnom odstupa od odredbi ZUP-a i propisuju drugačija postupovna pravila.

Najvažnija odstupanja propisuju Opći porezni zakon (NN 147/08), Carinski zakon (NN 78/99, 94/99, 117/99, 73/00, 92/01, 47/03, 140/05, 138/06, 60/08, 45/09), Pomorski zakonik (181/04, 76/07, 146/08), Obiteljski zakon (116/03, 17/04, 136/04, 107/07), Zakon o prostornom uređenju i gradnji (76/07, 38/09), Zakon o mirovinskom osiguranju (NN 102/98, 71/99, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 43/07, 79/07, 35/08), Zakon o Državnom inspektoratu (116/08, 123/08), Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN 174/04, 92/05, 2/07, 107/07, 65/09, 137/09), Zakon o komasaciji (NN 10/79, 21/84, 5/87), Zakon o izvlaštenju (NN 9/94, 35/94, 114/01, 79/06), Zakon o patentu (NN 173/03, 87/05, 76/07, 30/09). Drugi zakoni manje odstupaju od ZUP-a (v. i Ljubanović, 2010).

Takva su odstupanja pravno bila moguća zato što je ZUP po karakteru bio supsidijarni zakon, tj. onaj koji se primjenjuje samo ako nema drugih, specifičnih postupovnih pravila, pravila koja važe za pojedinu vrstu upravnih predmeta, pojedinu vrstu upravnih tijela ili pojedino upravno tijelo, odnosno za pojedina postupovna pitanja.

Novi ZUP ne propisuje svoju supsidijarnost, nego je on opći upravni postupovni zakon koji se primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drugačije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi novog ZUP-a (čl. 3/1).

---

u rješavanju upravnih stvari stalno regulirano općim postupovnim zakonom, osim u razdoblju 1945-1956. No, i tad se ZUP-30 zapravo u znatnoj mjeri primjenjivao, u obliku pravnih pravila.

Takva regulacija otvara pitanje brojnih specifičnih odredbi posebnih zakona, naročito onih koji vrlo široko i masovno drugačije reguliraju postupovna pravila u nekoj vrsti upravnih stvari (npr. porezne i carinske stvari, upravne stvari u području graditeljstva, itd.). No, dok su oni na snazi ostaje i dalje situacija da njihove odredbe u primjeni imaju, barem načelno i zasad, prednost pred odredbama ZUP-a. Nužna je daljnja i odlučna akcija zakonodavca.

Novi ZUP promatran s tehnološkog, ali i šireg stajališta, koje obuhvaća europske upravne procesne standarde, suvremene upravne doktrine, zahtjev vrijednosne racionalnosti uprave, i druge standarde, ima određene dobre i loše strane.<sup>11</sup> Među prednostima su, na primjer, sljedeće:

- novi je Zakon kraći od prethodnoga te sadrži 171 članak, dok je raniji imao gotovo 300 članaka<sup>12</sup>,
- novi ZUP ima sličnu strukturu kao i prethodni, što službenicima i građanima olakšava snalaženje<sup>13</sup>,

---

11 Pregled važnijih novina novog ZUP-a u odnosu na prijašnji u Koprić, 2010.

12 Za usporedbu treba uzeti u obzir i sljedeće podatke o broju članaka zakona u drugim zemljama: švedski Zakon o upravnom postupku iz 1986. ima 33 članka, islandski ZUP iz 1993. – 34 članka, norveški ZUP iz 1967. (sa zadnjim izmjenama i dopunama iz 2003.) – 53 članka, finski ZUP iz 2003. – 71 članak, austrijski ZUP iz 1991. (s nizom kasnijih izmjena i dopuna) – 104 članka, njemački ZUP iz 1976. (s nizom kasnijih novela, zadnja s kraja 2008.) – 111, kosovarski iz 2005. – 143, portugalski ZUP iz 1991. – 189, itd.

Vrijedi napomenuti da broj članaka zakona predstavlja tek grubu mjeru. Važnije je prebrojati odredbe, često oblikovane u stavke jednog te istog članka. Tako švedski ZUP ima 68 odredbi (2,1 po članku), finski ZUP ima 154 odredbe (2,2 odredbe po članku), portugalski ZUP ima 406 odredbi (2,1 po članku), itd. Budući da novi hrvatski ZUP ima ukupno 497 odredbi, ispada da se svaki zakonski članak sastoji od prosječno 2,9 odredbi. Hrvatski ZUP po tome spada među duže takve zakone u Europi i svijetu. Ipak, on je kraći od starog ZUP-a, koji je imao 290 članaka sa 751 odredbom (2,6 po članku).

Predetaljna regulacija može onemogućiti upravnu modernizaciju i voditi k birokratizaciji (Flidner, 2005: 2-3). Skrivanje iza birokratskih začkoljica upravo i jest jedna od temeljnih karakteristika ne pretjerano poželjne birokratske organizacijske kulture u javnoj upravi (Koprić, 1999: 283).

13 Temeljna struktura zakona tako je ostala vrlo slična:

- opće odredbe nazivaju se temeljnima,
- prvostepeni se postupak regulira u dva dijela, tako da se najprije uređuje pokretanje i vođenje postupka, a nakon toga u zasebnom (trećem) dijelu rješavanje upravne stvari,
- pravni lijekovi i izvršenje ostali su regulirani u dva zasebna dijela zakona,
- troškovi postupka, koji su u starom ZUP-u bili regulirani u jednoj od glava, u novom su regulirani u posebnoj (devetom) dijelu Zakona,



- svaki članak u novom ZUP-u ima posebni naslov, što olakšava snalaženje i čini tekst preglednijim,
- definirana je upravna stvar, i to relativno široko i izričito (čl. 2.)<sup>14</sup>, što onemogućava zloupotrebe prilikom tumačenja, a u vezi opsega sudske zaštite prava građana<sup>15</sup>,
- izrijeком je široko reguliran obuhvat ZUP-a, tako da se on mora primjenjivati u svakoj upravnoj stvari, kod sklapanja upravnih ugovora, u svakom drugom postupanju javnopravnih tijela iz područja upravnog prava koje ima neposredan učinak na prava,

- provođenje zakona i prijelazne i završne odredbe također su razdijeljeni u dva zasebna dijela Zakona.

Dijelovi novog ZUP-a kojih u starom nije bilo su:

- šesti dio, u kojem se regulira institut upravnih ugovora,
- sedmi dio, u kojem se regulira pravna zaštita kako od svih javnopravnih tijela, tako i od postupanja pružatelja javnih usluga,
- osmi dio, u kojem se regulira izdavanje potvrda.

Novi instituti i pitanja su vrlo šturo regulirani, sa svega 38 odredbi. Na šesti, sedmi i osmi dio zajedno otpada 7,6 % odredbi. Klasična pitanja općeg upravnog postupka regulirana su puno detaljnije. Najveća pažnja u regulaciji posvećena je prvostupanjskom upravnom postupku, jer se na nj odnosi čak 43,5 % odredbi Zakona (drugi i treći dio).

14 Upravna stvar je svaka ona u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, s tim da se upravnom stvari smatra i svaka druga stvar koja je nekim zakonom izrijeком određena kao takva (čl. 2). Za jednu mnogo širu definiciju upravne stvari, teorijsku doduše, v. Sekulić, 2004: 153. Široka zakonska definicija će u velikoj mjeri onemogućiti zloupotrebe prilikom tumačenja, a u vezi opsega sudske zaštite prava građana. U njoj su sudovi, domaći i europski, ali i građani i drugi subjekti dobili određeni oslonac za odlučivanje i provjeru sudskog tumačenja u konkretnim predmetima. Upravna stvar se proširuje tako da obuhvaća i situacije jednostranog odlučivanja javnopravnih tijela o pravnim interesima, što nesumnjivo sužava mogućnost da se u tumačenju zauzme stav da se u konkretnom slučaju ne radi o upravnoj stvari. Bilo bi dobro da zakonodavac, odnosno svi oni koji pripremaju zakone, što češće, preciznije i jasnije odrede da su u određenim slučajevima u pitanju upravne stvari. Također, u svim slučajevima kad je posebnim zakonima propisano da su neki akti upravni, može se tumačiti da je u pitanju situacija opisana odredbom čl. 2/2. novog ZUP-a (u vezi s odredbom čl. 6/2. ZUS-a).

15 Što je upravna stvar dosad nije bilo regulirano. Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/92) je doduše definirao upravni akt u materijalnom smislu kao akt kojeg donosi državni organ i organizacija kad u obavljanju javnih ovlasti rješava u kakvoj upravnoj stvari, ali upravnu stvar nije definirao (v. čl. 5. i 6/2.). Premda se materijalna definicija upravne stvari smatra naprednijom od formalno-organizacijske, ipak je nedefiniranje upravne stvari vodilo k ipak prevelikoj slobodi Upravnog suda da tumači što je upravna stvar. On je to uglavnom činio restriktivno, sužavajući sudsku zaštitu, a tek ponekad i ekstenzivno, šireći ju ponekad i preko mjere koja se može smatrati prihvatljivom.

obveze ili pravne interese stranaka (ako nije zakonom izrijekom isključeno), a na odgovarajući način i u postupcima zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima odlučuju pružatelji javnih usluga (ako zakonom nije propisana sudska ili druga pravna zaštita) (čl. 3),

- ZUP precizira da su ga dužna primjenjivati sva javnopravna tijela u okviru svojeg djelokruga utvrđenog na temelju zakona. Riječ je o: tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi i županije) te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti,
- reguliran je niz novih načela i instituta, a naročito: načelo razmjernosti (čl. 6. st. 1-3. (uključivo u izvršenju, čl. 145.),<sup>16</sup> načelo pristupa podacima i zaštite podataka (čl. 11),<sup>17</sup> upravni ugovor (šesti dio

---

<sup>16</sup> To načelo ima porijeklo u europskom pravu, a napose ga Europski sud pravde, kao i Europski sud prvog stupnja smatraju jednom od temeljnih postupovnih garancija u upravnom postupanju. Premda nema zapreke da se to načelo primjeni i bez zakonskog propisivanja, kao što je na primjer učinjeno u presudi Upravnog suda Republike Hrvatske (US-998/2002-5 od 31. ožujka 2005.), propisivanje tog načela predstavlja značajno zakonsko unaprjeđenje. Tako će sva javnopravna tijela biti dužna primijeniti ga i neovisno o pojedinačnim i dosad usamljenim pokušajima sudske prakse da ga promovira kao jedno od temeljnih pravnih načela. ZUP regulira da se pravo stranke može ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići (čl. 6/1.). Dakle, svrha mora biti utvrđena zakonom, jednako kao i cilj radi čijeg se ostvarenja poduzima određeno djelovanje javnopravnih tijela. Nadalje, kad se stranci nalaže kakva obveza, javnopravno tijelo mora poduzeti one mjere koje su za stranku povoljnije, ako se njima postiže svrha propisa (čl. 6/2.). Javnopravna tijela su dužna omogućiti strankama da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, ali da to ne bude na štetu prava trećih osoba ni protivno javnom interesu (čl. 6/3.). To se posebno i dodatno naglašava kod izvršenja, koje se mora provesti na način i primjenom sredstava koja su najblaža za izvršenika (čl. 145.).

<sup>17</sup> Javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti pristup potrebnim podacima, propisanim obrascima, internetskoj stranici i pružiti im druge obavijesti, savjete i stručnu pomoć (čl. 11/1.). Time se uvode novi standardi transparentnosti, otvorenosti i javnosti u rad upravnih organizacija i drugih javnopravnih tijela.

U okviru europskih pravnih standarda pravo na pristup dokumentaciji predmeta o kojem je riječ smatra se jednim od temeljnih prava stranke. Ono se uravnotežuje poštivanjem povjerljivosti informacija, kao i profesionalne i poslovne tajne. Tako to uređuje Povelja o temeljnim pravima Europske unije u sklopu prava na dobru upravu.

ZUP-01 govori o razgledavanju spisa (čl. 84.). Pravo obavijestiti se o tijeku postupka i razgledati spis te o svom trošku umnožiti akte iz spisa imaju stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes. Ne smiju se umnožavati:

- zapisnik o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela,

Zakona, čl. 150-154.)<sup>18</sup>, jedinstveno upravno mjesto (*one-stop-shop*; čl. 22), elektronička komunikacija (čl. 41/1. te 75.) i dostava elektroničkim putem (čl. 83/2. i 94.), obavještanje (jednostavnije od dostave; čl. 83.), jamstvo<sup>19</sup> (čl. 103.), itd.,

- nacrt rješenja,
- drugi akti koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti ili ako je to protivno interesu stranke ili trećih osoba.

Razgledanje se obavlja u službenim prostorijama tijela kod kojeg se vodi postupak. Elektronički spis može se učiniti dostupan elektronički ako su osigurani uvjeti za zaštitu privatnosti stranke. Javnopravno tijelo je dužno osigurati tehničke uvjete za razgledanje e-spisa. O odbijanju zahtjeva za razgledavanje i umnožavanje spisa donosi se rješenje, što otvara put daljnje pravne zaštite (žalba, itd.). U tom kontekstu treba spomenuti i standarde utvrđene Zakonom o pristupu podacima informacijama (NN 172/03). Pristup informacijama je institucija koja se u Europi proširila iz skandinavskog prostora, ali se danas smatra dijelom europskog prava. O širini tog prava postoje različita tumačenja, u nekim od skandinavskih zemalja javno su dostupni čak i podaci iz poreznih prijava građana. U svakom slučaju, usprkos dosadašnjem napretku u ostvarenju standarda otvorenosti, u Hrvatskoj se nerijetko, naročito na lokalnoj razini, prijeći pristup podacima o, na primjer, broju i strukturi službenika, njihovoj stručnoj spremi, itd., što je nesumnjivo podatak od javnog interesa. No, u čl. 11/2. se ističe da i otvorenost uprave ima granice. U upravnom postupku se naime moraju zaštititi osobni i tajni podaci, sukladno propisima o zaštiti osobnih podataka, odnosno tajnosti podataka. To su ponajprije Zakon o zaštiti osobnih podataka (NN 103/03, 118/06, 41/08) i Zakon o tajnosti podataka (NN 79/07) te njihovi prateći propisi. O granicama otvorenosti uprave, dakle, zakonodavac je odlučio prilikom donošenja tih zakona, tako da se ZUP samo načelno poziva na otvorenost uprave i njezine granice.

18 O potrebi reguliranja upravnih ugovora ZUP-om v. npr. Koprić, 2005: 4.

19 Jamstvom javnopravno tijelo jamči stranci buduće stjecanje određenog prava. No, to je moguće uz ispunjenje vrlo strogih uvjeta. Mogućnost jamčenja postoji samo kad to propisuje neki posebni zakon, a ne smije biti protivno javnom interesu ili interesu trećih osoba. Ono će obvezivati državu (javnopravno tijelo) samo ako su pravna osnova i činjenično stanje u bitnome jednaki u trenutku donošenja rješenja o jamstvu i trenutku stjecanja prava na koje se jamstvo odnosi. Tim se novim institutom želi pravnu poziciju građanina ili druge stranke u nekim situacijama učiniti razumno čvrstom i neovisnom o časovitim promjenama volje javnopravnog tijela koje bi stranci moglo nanijeti određenu materijalnu ili kakvu drugu štetu, odnosno staviti ju u nerazumno tegobnu poziciju. Npr. građaninu se može dati jamstvo da će dobiti hrvatsko državljanstvo ako odustane od stranog državljanstva; poduzetniku se može jamčiti da će dobiti lokacijsku dozvolu ako izgradi prilaznu cestu do svoje parcele, itd. No, ujedno, pristup novog ZUP-a je pretjerano ograničavajući pa u tome otvara i mogućnosti zloupotrebe. Naime, jamstvo ne obvezuje ako su se u vremenu u kojem bi ono trebalo važiti bitno izmijenili pravna osnova i činjenično stanje (čl. 103/3.). No, što je bitna izmjena? I zašto stranka mora biti ovisna o promjenama pravne osnove? Ako bi se određena osoba na primjer upustila u osnivanje muzeja, škole, zdravstvene ustanove, visoke škole ili sveučilišta, ona bi mogla – kad bi to zakonom bilo propisano – dobiti jamstvo da će moći pokrenuti tu djelatnost ako ispuni određene

- regulirano je neposredno rješavanje (čl. 48-50.) te omogućeno uvođenje pozitivne fikcije (postojanja upravnog akta) kod šutnje administracije u takvim slučajevima (čl. 102.), no samo kad je to propisano nekim posebnim zakonom,
- značajno je rekonstruiran čitav sustav pravnih lijekova (žalba, prigovor, obnova postupka, oglašavanje ništavosti, poništavanje i ukidanje rješenja; četvrti dio, čl. 105-132) (šire u Koprić, 2010: 31-36),
- osigurana je pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga (čl. 3/2. te 155-158.), i to prigovorom,<sup>20</sup>
- omogućena je nagodba u postupcima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka s protivnim interesima (čl. 57.),
- umjesto čelnika upravnog organa u upravnom postupku odlučuje službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka ili

---

uvjete. No, zakonodavac bi mogao u vrijeme važenja jamstva odrediti drugačije uvjete pa bi prema odredbi čl. 103/3. jamstvo prestalo obvezivati javnopravno tijelo. Ne treba posebno isticati kolika bi šteta time nastala tom subjektu, a možda čak i javnom interesu.

20 Prigovor je novi redovni pravni lijek kojeg uređuje ZUP-10. Razlikuju se četiri podvrste prigovora i za njih propisuju različita pravila. Osim dva navedena, riječ je o prigovoru protiv obavijesti podnositelju predstavke odnosno obavijesti (čl. 42.) te o prigovoru zbog neispunjavanja obveza javnopravnog tijela iz upravnog ugovora (čl. 154.). Kod *prigovora radi zaštite od postupanja javnopravnih tijela* kad se ne donosi rješenje riječ je o slučajevima kad osoba smatra da joj je nekim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno prvo, obveza ili pravni interes. Prigovor se može podnijeti sve dok traje takvo postupanje ili traju njegove posljedice (čl. 156.). Tu je riječ i o slučajevima kad javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku na zahtjev zainteresirane osobe o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari ili takvu obavijest u roku od 15 dana jednostavno ne izda. Prigovor se može podnijeti u roku od 8 dana od dana kad je tijelo odbilo izdati obavijest (čl. 155.). Kod *prigovora radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga* pod tim se postupanjem smatra poduzimanje ili propuštanje radnji koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku. Podnosi se tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga (npr. ministarstvu nadležnom za obrazovanje, ako je u pitanje postupanje škole ili kakve druge obrazovne ustanove). Može se izjaviti sve dok radnja ili propuštanje radnje traje. Tijelo kojem je prigovor izjavljen dužno je najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora obavijestiti korisnika koji je prigovor podnio u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo. Podnositelj prigovora koji nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama može pokrenuti upravni spor (čl. 157. i 158.).

rješavanje u upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela (čl. 23/1.),<sup>21</sup>

21 Novi ZUP propisuje da u upravnom postupku odlučuje službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka ili rješavanje u upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela (čl. 23/1.). Ta osoba mora imati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen državni stručni ispit (čl. 23/2.). Zakon razlikuje vođenje postupka i rješavanje o upravnim stvarima. U opisima poslova radnih mjesta koja se utvrđuju ustrojstvenim aktima javnopravnih tijela trebaju biti precizirane postupovne ovlasti i dužnosti službenika koji na tim radnim mjestima rade.

Time se želi izbjeći mogućnost, kakva je prema ranijim propisima bila vrlo široka, da se u rješavanje o upravnim stvarima upliću politički dužnosnici odnosno osobe koje nemaju potrebna stručna znanja i vještine za rad na upravnim predmetima. Povjeravanje vođenja upravnih postupaka i rješavanja o upravnim stvarima trebalo bi osigurati:

- ✓ redukciju kapilarne politizacije, odnosno utjecaja političkih dužnosnika na konkretne predmete, što je duboko ugrađeno u hrvatski upravni sustav,
- ✓ jačanje samostalnosti i odgovornosti službenika kojima je u opisu poslova vođenje upravnih postupaka i rješavanje o upravnim stvarima, jer se sada ne mogu izgovarati na političke utjecaje i utjecaje sebi hijerarhijski nadređenih službenika,
- ✓ jačanje stručnih kriterija u radu javne uprave, jer vođenje postupaka i rješavanje o upravnim stvarima ovisi o znanju i vještinama službenika, kao i njegovoj spremnosti na stručno usavršavanje i daljnje obrazovanje,
- ✓ učvršćenje pravne pozicije građana koji će teže doći u situaciju da nekim drugim putem ostvare prava ili da im se može nametnuti obveze ili kakva nepovoljna rješenja njihovih situacija,
- ✓ redukciju korupcije, jer se jasno locira odgovornost za stanje rješavanja stvari, kao i za ishode upravnih postupaka,
- ✓ jačanje javnog interesa, jer se djelovanje javnopravnih tijela čini predvidljivim, a time učvršćuju i legitimna očekivanja građana.

Nažalost, Zakon na kraju odstupa od te koncepcije, po kojoj umjesto čelnika javnopravnog tijela, što je po starom ZUP-u i drugim propisima bilo pravilo, upravni postupak vodi i o upravnoj stvari rješava obrazovani profesionalac, službenik. Ako naime u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari, rješenje donosi čelnik tijela (čl. 23/3.). Takvo rješenje vodi računa samo o trenutnim okolnostima u hrvatskoj javnoj upravi, u kojoj postoje male lokalne jedinice i druga slična tijela koja nisu u stanju angažirati ni minimalni broj stručnog upravnog osoblja. Umjesto toga trebalo je razmisliti da se male lokalne jedinice uputi da stvaraju zajednička tijela s barem najnužnijim brojem stručnih službenika koji su osposobljeni za vođenje upravnih postupaka i rješavanje o upravnim stvarima. U protivnom one nisu održive. Drugim pak pravnim osobama trebalo je općenito mogućnost odlučivanja o upravnim stvarima uvjetovati time da imaju određeni minimum stručnih službenika za vođenje postupka i rješavanje o upravnim stvarima.

Također valja istaći da ZUP-om nije propisano što je to „odgovarajuća stručna sprema“, ni koje je „potrebno radno iskustvo“. Time je propuštena važna prilika da se zatraži bilo pravno bilo upravno obrazovanje (magistarske ili specijalističke stručne razine) kao uvjet stručne sprema, kao i barem nekoliko godina iskustva (npr. 2). U novom ZUP-u nema nikakvog mehanizma osiguranja minimalnih stručnih uvjeta, kao ni propisanog načina utvrđivanja i razvoja stručnosti voditelja upravnih postupaka. Premda su postojale u

ZUP-10 je odustao od načela konačnosti upravnog akta reguliranog odredbom čl. 11a. starog ZUP-a kao i od korištenja izraza konačno rješenje.<sup>22</sup>

Među loše strane novog Zakona treba uvrstiti sljedeće:

- nema nikakvog mehanizma osiguranja minimalnih uvjeta, kao ni propisanog načina utvrđivanja i razvoja stručnosti voditelja upravnih postupaka, jer su te norme izbačene iz zadnje, usvojene verzije Zakona<sup>23</sup>,
- institut jedinstvenog upravnog mjesta (čl. 22.) ostao je samo prazno slovo<sup>24</sup>,
- osobna dostava ostala je preširoko zahtijevana; ona se mora provesti uvijek kad je propisana te kad od obavljanja počinje teći rok

---

ranijim verzijama prijedloga zakona te su norme izbačene iz usvojene verzije ZUP-10. Premda je na taj način jedna dobra ideja u nemaloj mjeri dezavuirana, ostaje ova novina kao poticaj razmišljanju o depolitizaciji i profesionalizaciji javne uprave kao jednom od temeljnih problema. Uostalom, odredbu čl. 23/3. trebalo bi restriktivno tumačiti, tako da se čelnik tijela pojavi kao osoba koja rješava o upravnoj stvari samo onda kad, na primjer, u datom trenutku nema niti jednog službenika jer su svi na bolovanju, a i to samo jedno kraće razdoblje dok se ne zaposli službenik radi zamjene bolesnih službenih osoba. U promoviranju odlučivanja od strane službene osobe važnu ulogu trebala bi imati edukacija, ali i djelovanje upravne inspekcije koja bi trebala onemogućiti svaki pokušaj politizacije i drugih ne-stručnih utjecaja na rješavanje o upravnim stvarima.

22 U starom je ZUP-u bila riječ o definiciji prema kojoj je konačno ono „rješenje protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku“ iz čega slijedi da se pravo ili obveza stranke utvrđena tim rješenjem može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni. To je načelo bilo dodano u ZUP prilikom preuzimanja jugoslavenskog ZUP-a 1991. Takva definicija zapravo i nije imala prave regulativne svrhe te je izostavljena iz novog ZUP-a.

23 U Mađarskoj je svaki od oko 100.000 državnih i lokalnih službenika dobio primjerak ZUP-a iz 2005. u elektronskoj i printanoj verziji, upute s praktičnim objašnjenjima, primjere za primjenu, kao i knjigu vježbi. Svaki je službenik u godinu dana koliki je bio *vacatio legis* prošao usavršavanje koje je za različite kategorije službenika trajalo između dva i pet dana (Zsuffa, 2005: 5).

24 Jedinstveno upravno mjesto (*one-stop-shop*) ima smisla ako se odredi neku vrstu „osobnog službenika“ (poput npr. osobnog bankara ili osobnog liječnika) koji bi se brinuo o svim zahtjevima građanina ili poduzetnika i čitavom tijeku svih postupaka u njegovo ime, ili ako bi se omogućilo spajanje više upravnih stvari u jedan postupak. Umjesto toga, jedinstveno upravno mjesto regulirano je u novom ZUP-u kao neka vrsta poštanskog sandučića u koji se „ubacuju“ ti različiti zahtjevi, ali se upravni postupci i dalje vode pred stvarno i mjesno nadležnim javnopravnim tijelima te podnositelj dalje u tim postupcima ostaje potpuno sam. O pravom značenju te upravne inovacije v. Kunstelj i Vintar, 2010: Skrobotz, 2007: 25; Medvedović, 2006: 54.

koji se ne može produžiti (čl. 85.) (šire o obavješćivanju i dostavi u Koprić, 2010: 27-29),

- upravni ugovor može se sklopiti samo u izvršenju upravnog akta, a i onda samo ako je ta mogućnost propisana posebnim zakonom (čl. 150/1.), ali ne i izvan toga; kao takav je zapravo nepotreban, čak i kontraproduktivan, jer će dovesti do produženja postupaka i njihovog dodatnog kompliciranja, bez ubrzanja i poboljšanja pravne pozicije građanina; čak je i francuska koncepcija upravnog ugovora šira od koncepcije novog hrvatskog ZUP-a (v. Pirnat, 2000: 96-97; Koprić, 2010: 36-38; Koprić i Nikšić, 2010).
- institut šutnje administracije određen je previše konzervativno i uopće ne potiče upravne organe na ubrzavanje postupka čak ni u predmetima u kojima je moguće neposredno rješavanje (čl. 101/3. i 102.); ako službena osoba u propisanom roku ne donese rješenje i dostavi ga stranci, prema čl. 101/3. stranka ima samo pravo izjaviti žalbu, odnosno pokrenuti upravni spor, čime njezina pozicija u osnovi nije popravljena u odnosu na sustav negativne fikcije u kojem se nerješavanje u roku smatra odbijanjem zahtjeva stranke; pozitivna fikcija, da se zahtjev protekom roka smatra prihvaćenim (čl. 102.), vezana je uz posebne zakone – bez njih ta je norma prazno slovo na papiru (šire u Koprić, 2010: 29-30),
- nema apsolutno nikakvog mehanizma osiguranja da se upravni postupak reguliran novim Zakonom doista u praksi nametne kao *opći*, a izostavljene su čak i odredbe instruktivnog karaktera temeljem kojih bi se obvezalo vladu na kontinuirano praćenje i nastojanje prema smanjivanju broja posebnih upravnih postupaka<sup>25</sup>,
- nema nikakvog mehanizma ubrzanja postupaka u praksi (rokovi koji se propisuju samo su instruktivni i ne dovode ni do kakvih posljedica)<sup>26</sup>,

<sup>25</sup> Mađarska je svojim novom ZUP-om koji je stupio na snagu na početkom studenoga 2005. oko 60 % njegovih odredbi propisala kao obvezatni dio *svakog* upravnog postupka, dok se ostale norme ZUP-a (njih oko 40 %) primjenjuju ako posebni zakoni nisu drugačije regulirali (Zsuffa, str. 5).

<sup>26</sup> Rok je 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, ako se upravna stvar može neposredno riješiti, a 60 dana ako se vodi ispitni postupak – čl. 101/1. i 101/2. U slučaju prekoračenja tih rokova stranka može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor, ali što joj to vrijedi u uvjetima prosječnog trajanja upravnog spora od oko tri godine?

- ne stimulira se elektronička komunikacija, nego smatra nekom vrstom mogućnosti koja ostaje na raspolaganju strankama po njihovoj volji,<sup>27</sup>
- zanemaruje se ustavna pozicija lokalne samouprave te se odnos ministarstava prema lokalnim i regionalnim samoupravnim jedinicama regulira kao potpuno hijerarhijski (čl. 166.!),<sup>28</sup>
- koncept upravnog postupka po novom je ZUP-u (kao i po starom) previše nalik konceptu sudskog postupka, a premalo uzima u obzir potrebu osiguranja brzog, stručnog i efikasnog upravnog odlučivanja,
- dosta je pitanja koja su preregulirana (tj. regulacija je predetaljna i više usmjerena pomaganju nedovoljno educiranih voditelja postupka, a manje regulaciji odnosa građana i upravnog organa – tako npr. odredbe o podnescima, čl. 71-74., zapisniku – čl. 76.,

---

27 Valjalo je razmisliti da se čitave kategorije stranaka (npr. javna i privatna poduzeća, javne i privatne ustanove, pa i druge pravne osobe) obveže na elektronsko komuniciranje, jer ono jako povećava mogućnost postizanja efikasnosti u službenoj komunikaciji, a onemogućava zloupotrebu procesnih prava, naročito kod obavještanja odnosno dostave.

28 Ta odredba utvrđuje da će ministarstva u svom djelokrugu nadzirati rješavanje upravnih stvari te osiguravati zakonitost, djelotvornost i svrhovitost provedbe upravnog postupka tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima. Postavlja se pitanje zašto takav nadzor ne vrše i druga tijela središnje državne uprave, npr. Državna geodetska uprava ili druga državna upravna organizacija? Zašto se u ZUP-u odstupa od standarda Zakona o sustavu državne uprave koji regulira da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave podvrgnute upravnom nadzoru, u okviru kojeg se nadzire i rješavanje u upravnim stvarima (čl. 20. t. 2.), ali samo u prenesenom djelokrugu (čl. 22. ZSDU)? Istodobno, ostaje dvojbeno situacija i s nadležnošću za odlučivanje o žalbama protiv upravnih (pojedinačnih) akata koje donose upravna tijela gradova, općina i županija. Naime, prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi žalbe protiv pojedinačnih akata koje u prvom stupnju donose općinska i gradska upravna tijela podnose se nadležnom upravnom tijelu županije (čl. 76/3.), premda županije obično nemaju istovrsna upravna tijela, jer po Ustavu imaju samoupravni djelokrug različit od samoupravnog djelokruga općina i gradova. Još je neprikladnije da se žalbe protiv pojedinačnih akata koje u prvom stupnju donose upravna tijela županija i velikih gradova podnose nadležnom ministarstvu, dakle, tijelu državne uprave, čime se samouprava podvrgava hijerarhijskom nadzoru u upravnom postupku državnoj upravi. To je eklatantan primjer kršenja položaja lokalne i područne (regionalne) samouprave zajamčenog Ustavom i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Naravno, opisana se situacija može promijeniti izmjenom ZLRS, a ne ZUP-om. Na kraju, vrijedi napomenuti da se žalba ne može podnijeti kad upravni akt donosi lokalno predstavničko tijelo, općinski načelnik, gradonačelnik i župan (čl. 77.a. ZLRS).



obavješćivanju i dostavi, čl. 83.-95., sadržaju rješenja, čl. 98.-100., rekonstrukciji spisa, čl. 78., i dr.)<sup>29</sup>,

- izvršenje novčanih obveza i dalje se provodi sudskim putem (čl. 137.) što znači daljnje otvaranje mogućnosti stranci da se takvom izvršenju opire angažirajući kapacitet sudova, nakon što je sam temeljni upravni postupak u kojem je doneseno upravno rješenje koje se izvršava dovršen<sup>30</sup>,
- nema nikakvog mehanizma praćenja primjene Zakona koji bi osigurao da se nakon nekoliko godina pristupi ozbiljnom preispitivanju dotadašnjih učinaka novog Zakona (kao npr. u Portugalu, gdje je predviđeno samim zakonom da će se nakon nekoliko godina praćenja učinaka pristupiti reviziji i noveliranju ZUP-a).

#### 4. Zaključak

Analiza novog hrvatskog ZUP-a sa stajališta upravne tehnologije može se provesti na nekoliko razina. Ponajprije, vidljivo je da novi ZUP regulira *klasični upravni postupak* pred javnopravnim tijelima, praveći razliku između neposrednog rješavanja (čl. 48-50.; ranije je to bio skraćeni postupak reguliran čl. 141. starog ZUP-a) i ispitnog postupka (čl. 51. itd.).

Nadalje, regulira se institut *upravnog ugovora*, ali samo kao instrumenta izvršenja upravnog akta (a i to samo u slučaju ako je zakonom sklapanje takvog ugovora posebno propisano; čl. 150-154.), s tim da se na sklapanje upravnih ugovora Zakon primjenjuje odgovarajuće (čl. 3/2.).

ZUP se na odgovarajući način primjenjuje također na:

- *svako drugo postupanje* javnopravnih tijela iz područja upravnog prava koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka (čl. 3/2., 155-156.),
- postupke zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju *javne službe* (pružatelji javnih usluga) odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili

<sup>29</sup> Vrijedilo je razmisliti da se te odredbe propišu podzakonskim aktima (uredbama vlade ili čak pravilnicima ministarstva), jer su tehničke naravi, pa čak i tad na nešto jednostavniji način.

<sup>30</sup> I u tim se slučajevima moglo osigurati izvršenje u okviru same uprave. Drugo bi moguće rješenje bilo osnivanje posebne agencije za izvršenje novčanih obveza utvrđenih upravnim rješenjima.

pravnim interesima, ako zakonom nije propisana sudska ili druga pravna zaštita (čl. 3/3., 157-158.).

Vrijedi istaći da je ZUP zadržao regulaciju instituta izvršenja, premda je tijekom njegove pripreme bilo ideja da se izvršenje uredi posebnim zakonom. No, sama koncepcija izvršenja nije modernizirana, nego se ostalo na ranijoj koncepciji s razlikom između izvršenja nenovčanih i novčanih obveza.

Među inovacijama treba posebno istaknuti novi institut prigovora (čl. 122, 156-158.), kao i redukcija broja izvanrednih pravnih sredstava (lijekova). Novi ZUP tako regulira žalbu (čl. 105-121.), prigovor, obnovu postupka (čl. 123-127.), oglašavanje rješenja ništavim (čl. 128.) te poništavanje i ukidanje rješenja (čl. 129-132.).

Od tehnoloških inovacija ZUP regulira jedinstveno upravno mjesto, elektroničku komunikaciju (čl. 41/1. te 75.) i dostavu elektroničkim putem (čl. 83/2. i 94.) te nešto jednostavnije obavještanje (čl. 83.). Napokon je regulirano i načelo razmjernosti<sup>31</sup>.

Također, umjesto čelnika upravnog organa u upravnom postupku odlučuje službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka ili rješavanje u upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela.

Rokovi koji se propisuju su instruktivni. Pojednostavljenje je stalo na pola puta ili još ranije, koncept postupka slijedi koncept sudske procedure, a regulacija mnogih instituta je i dalje prilično komplicirana. Nema mehanizma nametanja općeg upravnog postupka kao doista jedinstvene upravne procedure koja može biti temeljem upravne predvidljivosti i nastanka legitimnih očekivanja građana. Itd.

Pravna regulacija općeg upravnog postupka, kao i upravnog postupanja općenito (uključujući posebne upravne postupke, kao i druge načine rada u javnoj upravi) morala bi se kretati u okvirima potreba suvremenih društava. One su određene globalizacijskom i europskom standardizacijom, suvremenim upravnim doktrinama, zahtjevom za tehničku i vrijednosnu racionalizaciju uprave i drugim relevantnim rubnim uvjetima. Traži se

---

<sup>31</sup> Tako je novi ZUP oslonjen na nekoliko načela: zakonitosti (čl. 5.), razmjernosti (čl. 6.), pomoći stranci (čl. 7.), utvrđivanja materijalne istine (čl. 8.), samostalnosti i slobodne ocjene dokaza (čl. 9.), učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 10.), pristupa podacima i zaštite podataka (čl. 11.) i zaštite stečenih prava stranaka (čl. 13.). No, tu su još neka načela, koja doduše nisu tako nazvana, kao što su pravo na pravni lijek (čl. 12.) ili načelo službene uporabe jezika i pisma (čl. 14.).

stavljanje općeg upravnog postupka u funkciju osiguranja veće efikasnosti uprave. Radi toga je nužno razmotriti pravnu regulaciju općeg upravnog postupka, kao i drugih upravno-postupovnih zakona s aspekta upravne tehnologije koja će moći biti efikasna, uz zadržavanje prihvatljive razine zaštite prava građana.

Sve u svemu, novi je hrvatski ZUP, donesen 2009. a stupio na snagu početkom 2010. naznačio dobar smjer razvoja, ali je u njegovom ostvarenju zastao na prvim koracima. Krnja europeizacija i tek naznačena modernizacija glavne su opće ocjene tog Zakona (v. Koprić, 2009; Đulabić, 2009a). Nedovoljni kapacitet uprave, tradicija, upravna kultura i već postojeće iskustvo upravnih službenika bili su argumenti protiv značajnijih promjena. Kao da su otpori, nelagode, oprez, pa možda i strahovi, a u svakom slučaju nespремnost odustajanja od ustaljenih obrazaca funkcioniranja, onemogućili razvoj zaista modernog zakona koji bi bio pravi motor reforme javne uprave u Hrvatskoj.

Neki bi možda zaključili da je u pitanju istinska mudrost zakonopisaca i zakonodavca koji su svjesni potrebe i smjera modernizacije, s jedne strane, a realnih okolnosti hrvatske javne uprave, s druge. Pesimisti bi rekli da je propuštena velika šansa značajnije modernizacije upravnog postupanja, a optimisti – da se svi nedostaci ionako mogu otkloniti nekom novom reformom koja će kad-tad, možda i vrlo brzo, uslijediti. Sustavnog praćenja učinaka novog ZUP-a u prvoj godini primjene nema, kao što nema ni edukacije. Tek se priprema opsežni projekt stručnog usavršavanja kao dio tehničke pomoći Europske unije. U praksi promjene upravnog postupanja u odnosu period važenja prethodnog ZUP-a gotovo da i nema. Do neke ozbiljnije empirijske evaluacije učinaka novog ZUP-a može se samo zaključiti da su i jedni i drugi, pesimisti i optimisti, bar djelomično u pravu.

### **Literatura**

Barbić, Jakša (ur.) (2006a) Reforma hrvatske državne uprave. Zagreb: HAZU.

Barbić, Jakša (ur.) (2006b) Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja. Zagreb: HAZU.

Barzelay, Michael (2001) *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley etc.: University of California Press.

Bevir, Mark (2009) *Key Concepts in Governance*. Los Angeles etc.: Sage.

Bovaird, Tony, Elke Löffler (eds.) *Public Management and Governance*. London, New York: Routledge.

Brusis, Martin, Katarína Staroňová, Radoslaw Zubek (eds.) (2007) *Strategic Policy Making in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.

Carpenter, Michael (2005) *Administrative Decision-Making – Balancing the Public Interest and the Rights of the Citizen. Efficiency and Legality in Public Administration: What is the Priority?* [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Claro, João Martins (2005) *Administrative Procedure – Portuguese Case*. Paris: Sigma, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/58/21/35937379.pdf>

Código (2006) *Código do Procedimento Administrativo*. Coimbra: Almedina.

Cohen, Lenard J. (2010) *Administrative Development in „Low-Intensity“ Democracies: Governance, Role-of-Law and Corruption in the Western Balkans*. Simons Papers in Security and Development, No. 5/2010, School for International Studies, Simon Fraser University, Vancouver.

Đulabić, Vedran (2006) *Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanje uloge građana*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 56(1): 7-48.

Đulabić, Vedran (2009) *Pogovor: Modernizacija općeg upravnog postupka u Hrvatskoj 2009. godine*. U: U: Ivan Koprić, Vedran Đulabić (ur.) *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu.

Đulabić, Vedran (2009a) *Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave*. Hrvatska javna uprava 9(2): 307-316.

Fliedner, Ortlieb (2005) General Legislation on Administrative Procedures: What is the Rationale? The Case of Germany. [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Frederickson, H. George (ed.) (1993) Ethics and Public Administration. Armonk, London: M. E. Sharpe.

Grdešić, Marko (2009) Problem slabih država i slabih društava u istočnoj Europi. Anali Hrvatskog politološkog društva za 2008. godinu, str. 241-262.

Halachmi, Arie, Geert Bouckaert (1996) Organizational Performance and Measurement in the Public Sector. Westport: Quorum Books.

Harrinvirta, Markku (1998) Performance Management and Results-Budgeting in Finland: An Evaluation. Paper presented at the EGPA annual conference in Paris, 14-17 September 1998.

Kerševan, Erik (2001) Uporaba ustavnih načel v upravnem postopku. U: VII. Dnevi javnega prava: 10 let slovenske ustave. Portorož: Inštitut za javno upravo Pravne fakultete v Ljubljani.

Koprić, Ivan (1999) Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama. Zagreb: Pravni fakultet.

Koprić, Ivan (2003) Modernizacija hrvatske uprave. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.

Koprić, Ivan (2005) Administrative Procedures on the Territory of Former Yugoslavia. [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Koprić, Ivan (2006) Neki problemi primjene općeg upravnog postupka u Hrvatskoj. Informator br. 5422.

Koprić, Ivan (2008) Suvremeno obrazovanje za javnu upravu. Anali Hrvatskog politološkog društva za 2007. godinu, str. 375-395.

Koprić, Ivan (2009) Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija? U: U: Ivan Koprić, Vedran Đulabić (ur.) Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu.

Koprić, Ivan (2009a) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. Rad prezentiran na 21. svjetskom kongresu IPSE *Global Discontent? Dilemmas of Change*, Santiago de Chile, 12-16 July 2009. [Http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_2210.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2210.pdf)

Koprić, Ivan (2010) Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku. Zagreb: Udruga općina.

Koprić, Ivan (2011) Europeizacija upravnog sudovanja. U: Ivan Koprić (ur.) Modernizacija upravnog sudovanja. Zagreb: Institut za javnu upravu (u pripremi).

Koprić, Ivan, Saša Nikšić (2010) Upravni ugovori – područje primjene i primjena prava. U: Zbornik 48. susreta pravnika. Opatija: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu.

Kunstelj, Mateja, Mirko Vintar (2010) One-Stop Government: Critical Analysis of the Concept and Its Implementation in the Selected Countries. U: Juraj Nemeč, B. Guy Peters (eds.) State and Administration in a Changing World. Bratislava: NISPAcee.

Lindstedt, Catharina, Daniel Naurin (2010) Transparency is not enough. Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review* 31(3): 301-322.

Löffler, Elke, Salvador Parrado, Tomáš Zmeškal (2007) Improving Customer Orientation through Service Charters. OECD.

Luhmann, Niklas (1992) Legitimacija kroz proceduru. Zagreb: Naprijed.

Ljubanović, Boris (2010) Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci. *Hrvatska javna uprava* 10(2): 319-329.

Marceau, Jane (1992) Introduction; Reworking the World: Organizations, Technologies and Cultures in Comparative Perspective. U: Jane Marceau (ed.) Reworking the World: Organizations, Technologies and Cultures in Comparative Perspective. Berlin, New York: Walter de Gruyter.

Marconi, Pia (1997) Public Administration Reform and Government Responsiveness to Citizens in Italy. *Public Management Service*. Paris: OECD.

Marčetić, Gordana, Ivan Koprić (2009) Building the System of Public Administration Education and Training in Croatia: Per Aspera ad Astra? Rad prezentiran na godišnjoj konferenciji Međunarodne udruge škola i instituta za upravu (IASIA) „Governance for Sustainable Development: Implications for Public Administration Education and Practice” u Rio de Janeiru, 3-8. kolovoza 2009.

Medvedović, Dragan (2004) Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku. *Pravo u gospodarstvu* 43(6): 269-294.

Medvedović, Dragan (2006) Glavni pravci modernizacije općeg upravnog postupka. U: Jakša Barbić (ur.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: HAZU.

Obradović, Josip (1989) *Rad i tehnologija. Sociopsihološki i sociološki pristup*. Zagreb: Sociološko društvo Hrvatske.

Observatory (2007) *Administrative Justice in Europe*. Paris: Observatory for Institutional and Legal Changes of the University of Limoges.

OECD (2003) *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. Paris: OECD.

Perko-Šeparović, Inge (1983) *Tehnologija, moć, samoupravljanje*. Zagreb: RO Zagreb.

Perko-Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta: dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.

Perrow, Charles (1967) *A Framework for the Comparative Analysis of Organizations*. *American Sociological Review* 32(2): 194-208.

Pirnat, Rajko (2000) *Upravna pogodba – ali jo slovensko pravo potrebuje?* U: VI. Dnevi javnega prava. Portorož: Inštitut za javno upravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani.

Pollitt, Christopher, Geert Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Randma-Liiv, Tiina (2008/2009) *New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1(2): 69-81.

Rusch, Wolfgang (2009) *Administrative Procedures in EU Member States*. [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Sekulić, Ljubomir (2004) *Osnovi upravnog prava*. Podgorica: Univerzitet Crne Gore.

Sigma paper no. 46 (2010) *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards on Administrative Transparency*. [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

Skrobotz, Jan (2007) *E-Government: Chances, Checks and Concepts*. *Hrvatska javna uprava* 7(1): 21-36.

Staroňová, Katarina, Emília Sičáková-Beblavá (eds.) (2009) *Corruption and Anti-Corruption Measures in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.

Statskontoret (2005) Principles of Good Administration in the Member States of the European Union.

Suwaj, Patrycja J., Hans J. Rieger (eds.) (2009) Public Integrity: Theories and Practical Instruments. Bratislava: NISPAcee.

Špaček, David, Jiří Špalek (2007) Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration. U: Juraj Nemeč (ur.) Lessons and Recommendations for Improvement: Central and Eastern European Public Administration and Public Policy. Bratislava: NISPAcee.

Šturm, Lovro (ur.) (2002) Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

Talbot, Colin (2005) Performance Management. U: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (eds.) The Oxford Handbook of Public Management. Oxford, etc.: Oxford University Press.

Thompson, James D. (1967) Organizations in Action; Social Science Bases of Administrative Theory. New York etc.: McGraw-Hill Book Company.

Thompson, James D., Frederick L. Bates (1959) Technology, Organization, and Administration. U: James D. Thompson, Peter B. Hammond, Robert W. Hawkes, Buford H. Junker, Arthur Tuden (eds.) Comparative Studies in Administration. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Trpin, Gorazd (2009) Komparativna iskustva modernizacije općeg upravnog postupka. U: Ivan Koprić, Vedran Đulabić (ur.) Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu.

Whetten, David A., Howard Aldrich (1979) Organization Set Size and Diversity: People-Processing Organizations and Their Environments. *Administration & Society* 11(3): 251-281.

Woodward, Joan (1985) Management and Technology. U: D. S. Pugh (ed.) *Organization Theory; Selected Readings*. Harmondsworth: Penguin Books.

Zsuffa, István (2005) What do EU Institutions Expect from Administrations of Countries to Join the EU?, str. 1-6. Paris: Sigma, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/57/43/35937407.pdf>



Ivan Koprić  
Full Professor  
Faculty of Law, University of Zagreb

## **GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT AND TECHNOLOGICAL IMPROVEMENT OF ADMINISTRATION**

### **Summary**

*In reform of relations between citizens and government an important role, inter alia, plays a modernization of administrative procedures. Administrative procedure is a technological alternative that attempts to reduce theoretically great number and variety of activities of public officials to a smaller extent, in order to increase efficiency of administration and strengthen legal protection of citizens. Main components of a technology are material and natural resources, working process technology and technical know-how of public officials. Any legal regulation of administrative procedure, including regulation of general administrative procedure can be judged from the standpoint of technical adequacy. Evaluation of the General Administrative Procedure Act which entered into force in Croatia in 2009 was carried out while keeping in mind primarily the technological dimension of administrative procedure regulation. There was a series of improvements over the previous Act, but also there are a number of weaknesses of new Act, as well as missed opportunities for technological and legal modernization.*

**Key words:** *general administrative procedure - Croatia (2009.) administrative technology, citizens and administration, legal protection of citizens, administrative efficiency.*



Проф. др Стеван Лилић, редовни професор<sup>1\*</sup>   UDK: 502/504:929 Popović S.  
Правни факултет Универзитета у Београду

### **ЕКОЛОШКО ПРАВО У ДЕЛИМА СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА<sup>2\*\*</sup>**

***Апстракт:** Рад је посвећен научном делу професора Славољуба Поповића у области Еколошког права. Аутор наглашава велики допринос професора Поповића развијању еколошке свести правника, развијању еколошког права као гране права и увођењу Еколошког права у програме правних студија у нас. Осим тога, аутор предочава стање и значај Еколошког права данас.*

***Кључне речи:** научно дело професора Славољуба Поповића, заштита животне средине, значај еколошког права.*

---

1 \* Проф. др Стеван Лилић ([www.slilic.com](http://www.slilic.com)), редовни професор Управног права и Еколошког права, Правни факултет Универзитета у Београду.

2 \*\* Редиговани текст са излагања на скупу „Живот и дело Славољуба Поповића“, Правни факултет у Нишу, 6. Новембра 2010.

Професор Славољуб Поповић (1912-2009) био је професор Управног права који се бавио другим сродним правним дисциплинама. Како је истакнуто поводом обележавања његовог животног дела на Правном факултету у Нишу 1998. године: Професор Поповић се није плашио да се упусти у писање и изучавање других правних дисциплина какве су уставно право, правна информатика, еколошко право и друге. Његови наслови су увек провокативни и увек следе актуелну и савремену правну мисао.<sup>3</sup>

Од многих подручја којима се бавио, професор Поповић дао је посебан допринос у вези са настанком и развојем Еколошког права у Србији. Његов је и велики допринос развијању еколошке свести правника, развијању еколошког права као гране права и увођењу Еколошког права у програме правних студија у Србији.

Овом приликом желимо да подсетимо да се љуско друство током своје историје суочавало са бројним изазовима који су били обележени као светска питања и глобални проблеми. Данас је општеприхваћено мишљење да је такво питање и заштита животне средине. Еколошка криза има и своје узроке који произилазе из утицаја човека на животну средину. Она из године у годину, из дана у дан постају све интензивнија, па и проблеми у вези са тим све актуелнији.<sup>4</sup> Раније је то био утицај локалног карактера, али од времена индустријске револуције, а нарочито од средине 20. века, питања заштите животне средине изазивају све већу глобалну забруинутост. Може се рећи да су два основна фактора еколошке кризе нагло повећање броја становника на Земљи и постојећи социо-економски модел производње, односно неуједначени развој богатих земаља у односу на сиромашне. Сиромашне земље имају веома ограничене могућности да се суоче са овим проблемима, због чега настаје притисак на експлоатацију природних ресурса. Највећи број међународних докумената наглашава да

---

<sup>3</sup> Предраг Димитријевић, *Поздравна реч на Симпозијуму у част проф. Славољуба Поповића одржаног 24. и 25. децембра 1998. године на Правном факултету у Нишу, Биографија проф. др Славољуба Б. Поповића*, Београд, 2000, стр 18-19. ., *Зборник радова правног факултета у Нишу*, Ниш, 1999 година, стр.13-15.

<sup>4</sup> Славољуб Поповић, *О праву заштите животне средине (или еколошком праву)*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 1980, стр.157.

је управо сиромаштво један од пресудних факора који ограничавају ефикасно решавање еколошких питања.<sup>5</sup>

Један од одговора еколошкој кризи може се наћи и у концепту „одрживог развоја“, на коме почивају савремена стратегија и правни оквир заштите животне средине, изнет у чувеној Рио декларацији из 1992. Године. Професор Поповић наводи да последице, које су присутне и у нашој земљи, захтевају да се предузимају врло озбиљне мере у циљу отклањања узрока који могу да доводе до загађивања. Пре свега, он сматра да је потребно обезбедити развој *друштвене свести* о значају проблема заштите животне средине. У преамбули Архуске конвенције (1998), такође се констатује значај подстицања свести широке јавности, у којој се, између осталог, истиче да су се уговорне стране споразумеле да закључе Конвенцију у жељи да промовишу образовање у области животне средине у циљу унапредивања разумевања животне средине и одрживог развоја, да подстакну свест, као и учешће јавности у доношењу одлука које утичу на животну средину и одрживи развој. Наш Закон о заштити животне средине из 2004. године у основним одредбама посебно истиче да се: «Јачање свести о значају заштите животне средине обезбеђује кроз систем образовања и васпитања, научно-истраживачког и технолошког развоја, усавршавања у процесу рада, јавног информисања и популаризације заштите животне средине» (чл. 6/2).

Осим потребе за развојем друштвене свести о значају проблема заштите животне средине, Професор Поповић наглашава и да је потребно учинити да целокупно друштво, сваки појединац и свака организација и заједница постану активни субјекти заштите,<sup>6</sup> који су дужни да чувају и унапређују животну средину. Слично томе, Закон о заштити животне средине предвиђа да су субјекти заштите животне средине Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, предузећа, друга домаћа и страна правна лица и предузетници који у обављању привредне и друге делатности користе природне вредности, угрожавају или загађују животну средину, научне и струч-

5 Стеван Лилић, Мирјана Дреновак, *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 47.

6 Славољуб Поповић, *Неки проблеми у вези са заштитом човекове средине*, Зборник Правног факултета у Нишу, Ниш, 1975, стр.13.

не организације и друге јавне службе, грађанин, групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације.<sup>7</sup>

За развој еколошког права у Србији од посебног значаја су дела професора Славољуба Поповића. Скоро стотину књига, чланака, реферата и расправа објављених између 1971. и 2000. године на српском, енглеском и француском језику баве се овом темом. Ово радови извршили су велики утицај на дефинисање и развој Еколошког права у Србији.<sup>8</sup>

Професор Поповић истиче да су поремећени основи равнотеже човека и природе и да су између човека и животне средине настале антагонистичке противуречности. Човек као и друга жива бића могу да живе само у природној средини, што значи да поремећена животна средина прети да угуши човека и друга жива бића.<sup>9</sup> Сматра да заштити животне средине велики допринос може донети даљи развој законодавних мера. Он сматра да је потребно да законодавство о заштити човекове животне средине буде у већој мери глобално и оквирно, а с тим да се другим подзаконским прописима предвиде детаљније норме у вези са мерама које треба предузимати. Стога се појављује потреба да се правним нормама предузимају врло опсежне превентивне мере, а затим уколико дође до прекршаја правних норми, морају се доследно предузимати и репресивне мере у виду различитих санкција.<sup>10</sup>

При доношењу законодавних мера мора се поћи од начела да се при очувању животне средине морају обезбедити такве гаранције које ће онемогућити њену деградацију. Због тога и законодавне мере које треба предузимати не могу бити парцијалне и појединачне мере, већ оне морају имати у виду глобалну концепцију развоја друштва и заштите човекове средине, с тим да мере које се буду предузимале за онемогућавање настајања штетних последица услед технолошког

---

7 Закон о заштити животне средине, "Службени гласник Републике Србије", бр. 135/2004, члан 4.

8 Упореди: *Биографија Проф. др Славољуба Поповића са списком објављених књига расправа и чланака, као и са списком реферата поднетих на страним и домаћим научним скуповима у времену од 1936. до 2000. године*, Београд, 2000.

9 Славољуб Поповић, *Заштита вода и ваздуха од загађивања* – јавно - правни аспект, Књижевне новине, Београд, 1975, стр.12.

10 Славољуб Поповић, *О праву заштите животне средине (или еколошком праву)*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 1980, стр.159.

развоја, морају такође бити уоквирене у систем који ће бити гарантован инструментима и средствима, органима и организацијама путем којих ће такав систем мера моћи у потпуности да се реализује.<sup>11</sup>

Професор Поповић примећује да донети правни прописи посвећени заштити животне средине указују на чињеницу да у нашој земљи има велики број правних прописа којима се штите поједини облици животне средине, али да пракса показује да се многи од њих непосредно или никако не примењују. Као основни проблем у вези са заштитом животне средине у нашој земљи види проблем стриктног и доследног спровођења и извршавања закона и подзаконских прописа којима се штите поједина добра животне средине.<sup>12</sup> Таква ситуација се протеже до данашњих дана, што указује и последњи Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција за 2010.<sup>13</sup> Који, између остalog, наводи да капацитети Србије за имплементацију и примену закона у области еколошког права морају бити ојачани.

Аспекте загађења животне средине професор Поповић побољшава на следећи начин: загађивање атмосфере, загађивање копнених вода, загађивање мора, нагомилавање чврстих отпадака, нагомилавање отровних материја у храни, појава буке, опасност од радиоактивних материја и додаје проблем популационе експлозије.<sup>14</sup> Данас се поједини аспекти заштите животне средине у Србији могу класификовати на следећи начин: заштита вода, заштита ваздуха, заштита земљишта, заштита биљног света, заштита животиња, заштита шума, заштита природних добара, заштита од буке и вибрација, заштита од јонизујућих и нејонизујућих зрачења и поступање са отпадним материјама.

11 Славољуб Поповић, *О праву заштите животне средине (или еколошком праву)*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 1980, стр.159.

12 Славољуб Поповић, *Правно регулисање животне средине и демографски развитак*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Нишу, књига XXIII, Ниш, 1983, стр.21.

13 Детаљније: [http://ec.europa.eu/enlargement/press\\_corner/key-documents/reports\\_nov\\_2010\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2010_en.htm)

14 Славољуб Поповић, *О праву заштите животне средине (или еколошком праву)*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 1980, стр.157-159.

Као последица развоја савремене технологије, може се рећи и као последица техничке цивилизације, долази до загађивања животне средине. Проблеми који се односе на загађивање животне средине међу собом су повезани и они делују у негативном правцу, због чега се и поставља најхитнији захтев за интервенцијом путем одговарајућих мера, а нарочито мерама правног карактера.<sup>15</sup> Али осим мера правног карактера и даљег развоја законодавних мера, потребно је и интегрално учешће науке.<sup>16</sup> Такође, осим даљег развоја законодавних мера, професор Поповић сматра да је потребно радити на стварању нове гране права, Еколошког права. Бавећи се карактеристикама законодавних норми које регулишу заштиту животне средине он истиче да и тада постојеће правне норме представљају довољно широку основу за стварање нове правне дисциплине, нове гране правног система, права о животној средини или еколошког права, односно околишког права.<sup>17</sup>

У савременим условима, као посебна грана права све више се издваја и Еколошко право. У том смислу, Еколошко право као посебна грана права може се одредити као систем правних норми којима се регулише и усмерава утицај човека на његово природно окружење са циљем заштите животне средине и одржања еколошке равнотеже.<sup>18</sup>

Професор Поповић такође истиче да је битно да се од постојања низа правних прописа о заштити појединих добара човекове средине, ствара нова грана права, а самим тим настаје потреба да та нова грана права уђе и у оквир наставних планова правних факултета.<sup>19</sup> Сматрао је да правна дисциплина о заштити животне средине мора бити присутна како на основним студијама, тако и на постдипломском школовању стручњака за ова питања,<sup>20</sup> јер правни факулте-

---

15 *Ibidem.*

16 Славољуб Поповић, *Неки проблеми у вези са заштитом човекове средине*, Зборник Правног факултета у Нишу, Ниш, 1975, стр.13-14.

17 Славољуб Поповић, *О праву заштите животне средине (или еколошком праву)*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 1980, стр.159.

18 Стеван Лилић, Мирјана Дреновак, *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр.19.

19 Славољуб Поповић, *О праву заштите животне средине (или еколошком праву)*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 1980, стр.162.

20 *Op. cit.* стр. 165.



ти образују доносиоце одлука, регулаторе друштвених и привредних односа, као и велики број правника који ће свакодневно бити укључени у спровођење еколошке регулативе. Широк круг оних који се образују укључује како оне који ће у професионалној каријери штитити јавни интерес, тако и оне чији ће доминантни посао бити обезбеђивање што нижих трошкова пословања и максималну екстернализацију трошкова утицаја на животну средину.

Еколошко право се данас изучава на све већем броју универзитетских и других установа у Србији. Комплексност еколошких норми, карактер еколошких проблема и проблема развоја са којима се Србија суочава, као и приступање Србије Европској унији у наредној деценији указују на потребу да се Еколошко право уведе као обавезан предмет на основним студијама права. Еколошко право се данас изучава на скоро свим правним факултетима у Србији (у Београду, Нишу и Новом Саду). У региону ситуација је слична, тако се у Хрватској, на правним факултетима у Загребу и Осијеку, изучава Право околиша на завршним годинама основних студија (а Право заштите морског околиша у Ријеци и Сплиту). У Црној Гори и Босни и Херцеговини, Еколошко право се изучава као предмет на завршним годинама студија.

Уочава се велика потреба за правним образовањем у коме би Еколошко право имало централну улогу као и налажење запаженијег места за овај предмет у правном курикулуму. Овакво образовање имало би за циљ да омогући будућим правницима да на адекватан начин имплементирају сложене еколошке прописе на националном, европском и међународном нивоу, али и да активно траже регулаторна решења која задовољавају захтеве заштите животне средине у добу динамичних промена.

Ово образовање додатно треба да допринесе јачању свести код будућих правника о значају проблема и важној улози коју правна професија има у решавању и суочавању са еколошким и развојним изазовима.

Имајући у виду значај Еколошког права за формирање савременог профила правника, са ове временске дистанце може се сагледати колико је заиста велики допринос професора Славољуба Поповића у постављању темеља и развоју Еколошког права у Србији.

Проф. др Стеван Лилић

ЕКОЛОШКО ПРАВО У ДЕЛИМА СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА

---

*Stevan Lilić, LL.D.*

*Full Professor*

*Faculty of Law, University of Belgrade*

## ***ENVIRONMENTAL LAW IN WORKS OF SLAVOLJUB POPOVIĆ***

### ***Summary***

*This paper is dedicated to the scientific work of professor Popović in a field of Environmental Law. Author emphasizes professor Popović's great contribution to development of lawyers environmental awareness, development of environmental law as a branch of law and to implementation of environmental law in legal study programs in Serbia. Besides, author debates on status and importance of environmental law today.*

***Key words:*** *scientific work of professor Popović, environmental protection, the importance of environmental law.*

**ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ ПРОУЗРОКОВАНУ  
ДОПУШТЕНИМ РАДЊАМА И ПРАВНИМ АКТИМА ЊЕНИХ  
СЛУЖБЕНИКА И ОРГАНА, ПОСЕБНО ЗАКОНИМА**

*Апстракт:* Одговорност државе (и других правних лица јавно-га права, углавном територијално-политичких заједница) за штету коју би проузроковали њени органи и службена лица спада међу најсложенија питања теорије управнога права. То с тога, што се ради о граничном питању управнога права и грађанскога деликтног права, па од онога ко се њиме бави изискује познавање и једне и друге материје у веома великој мери, што је прилична реткост. Ако се остави по страни узгредно, те самим тим и с научне тачке гледишта недовољно бављење тим питањем у уџбеничкој књижевности, радови који га научно третирају у нас су сасвим ретки.

*Кључне речи:* одговорност државе, накнада штете проузроковане законом и правним актима донетим на основу уставних прерогатива, једнакост пред јавним теретима.

Одговорност државе (и других правних лица јавнога права, углавном територијално-политичких заједница) за штету коју би проузроковали њени органи и службена лица спада међу најсложенија питања теорије управнога права. То с тога, што се ради о граничном питању управнога права и грађанскога деликтног права, па од онога ко се њиме бави изискује познавање и једне и друге материје у веома великој мери, што је прилична реткост. Ако се остави по страни узгредно, те самим тим и с научне тачке гледишта недовољно бављење тим питањем у уџбеничкој књижевности, радови који га научно третирају у нас су сасвим ретки.

Споменимо најпре монографију професора Предрага Димитријевића „Одговорност управе за нечињење – са посебним освртом на „ћутање“ управе“ (Источно Сарајево 2005), која је у ствари његова докторска дисертација одбрањена у Београду 1996. године. Но, та монографија је и ужа и шира од питања које смо отворили. Ужа: јер се бави само одговорношћу управе за нечињење. Шира: јер се бави и другим врстама одговорности. Заправо, третирање одговорности за штету заузима у њој сасвим подређено место.

Кренимо корак даље у прошлост. Професор Драгаш Денковић (1910-1999) одбранио је 1957. докторску дисертацију под насловом: „Вршење државне службе и одговорност за штету проузроковану грађанима“ (умножену за одбрану, 185 стр.). Само, та дисертација сасвим је недоступна увиду јавности. (Из приватних извора сазнали смо да почетком 2011. та дисертација треба да буде објављена у редакцији проф. Ратка Марковића.) Професор Марковић такође је приредио избор текстова Д. Денковића, под насловом: „Добра управа“ (Београд 2010). У том систематском зборнику мањих радова налазе се и Денковићеви чланци са наднасловом: „Одговорност управних (државних) службеника“. Без икакве сумње, књига „Добра управа“ представља значајан допринос науци управнога права у нас. Но, наведени део о одговорности садржи и извесне недостатке. Пошто се ради о колекцији различитих чланака насталих у различито време и с различитим сврховитошћу, она није кохерентна целина. Денковић, канда, такође није био посвећен ни у суптилности грађанскоправне одговорности; он, тако, не повлачи оштре линије између одговорности

за кривицу, одговорности за објективну противправност и каузалне одговорности; (в.: Денковић, Добра управа, 511 sqq.).

Закорачимо још даље у прошлост. Професор Ђорђе Тасић (1892-1943) објавио је у доба Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца монографију „Одговорност државе по принципу једнакости терета“ (Београд 1921). Та тема је и данас изузетно актуелна јер улази у срж проблема одговорности државе за допуштене радње. Само, дотична монографија није нарочито допринела решавању тог проблема, не напослетку и због Тасићу својственога манира искакивања из правне науке у правну политику и натраг.

Одговорност државе за штету има следеће видове. То је најпре одговорност за штету коју је службеник (службено лице) проузроковао својом кривицом у вршењу службе. То је, даље, одговорност за штету која је наступила услед противправнога или погрешнога рада службе, при чему је небитно да ли иза таквога рада службе стоји кривица некога службеног лица или не. То је одговорност за објективну противправност, која се најпре јавља у францускоме управном праву као „грешка јавне службе“ (*faute du service public*), коју треба разликовати од „кривице службе“ (*faute de service*), јер је ова потоња само кривица службеника која се приписује служби те с тога за њу одговара држава или друго јавно тело коме дотични службеник припада; (в.: A. de Laubadère, *Traité élémentaire de Droit administratif*, I, 3-e éd., Paris 1963, 590 sqq., 614.).

Каузална одговорност државе проиходи, као и у грађанском праву, из опасних делатности и ствари. Штета овде није прозрокована ни кривицом, ни објективно противправним чињењем или нечињењем, већ је настала случајно. Један оклопни брод експлодирао је у француској ратној луци Тулон; (в.: M. Waline, *Droit administratif*, 8-e éd., Paris 1959, 699). Никаква истрага није могла да утврди тачан узрок несреће, ни нечију кривицу ни ма какву противправност, а ни неки спољашњи догађај, стран делатности или ствари одговорних лица, који би се могао квалификовати као виша сила као чинилац који одстрањује одговорност. Управо тај непознати узрок ставља у погон механизме каузалне одговорности.

Но, напослетку, држава може да одговора и за допуштене радње чија је последица сасвим предвидљива и допуштена штета. Само, та одговорност је изузетна. У начелу, држава не одговара за неминовне

штете проузроковане њеним допуштеним радњама, осим ако не постоји посебан правни основ за једну такву одговорност. Најједноставнији је случај када држава сама преузме одговорност каквим генералним или индивидуалним прописом. Тако је чланом 180. Закона о облигационим односима од 1978. држава сама предвидела сопствену одговорност за штету проузроковану терористичким актима, јавним демонстрацијама или манифестацијама. Ипак, ту не треба ставити тачку. До те тачке наине иду обично деспотске или тиранске сведржаве. На неки начин доспео је у моје власништво антикварни уџбеник Ђорђа Тасића „Увод у правне науке (Енциклопедија права)“ из 1933. године. Ранији читалац, можда Рус, написао је на маргини Тасићеве расправе о држави: „Оптужујем државу FNRJ, режим богопроизвола избеумљених безаконика.“ Та мисао сликовито предочава режим једне деспотске или тиранске сведржаве. Само, држава која припада европској култури углавном није искључиво режим, већ је „држава-друштво“. Концепт државедруштва у ствари је по први пут изложен у француској Декларацији права човека и грађанина од 26. августа 1789. која је у тој земљи још увек важеће право. Тако, у њеном чл. 6. стоји: „Закон је израз опште воље. Сви грађани имају право да учествују лично, или преко својих представника, у њеном образовању...“ У чл. 16: „Друштво има право да захтева од свакога службеног лица полагање рачуна о његовој управи.“ У чл. 16: „Свако друштво у коме није обезбеђена гаранција права, ни утврђена подела власти, уопште нема устав“.

Друштво, при том, не треба схватити као агрегат појединаца. Друштво само је корпоративна целина, чији наиндивидуални појмови опредељују свест његових чланова. Да је друштво један виши вид нормирајуће предметности, учио је нарочито један од класика француске социологије, Е. Durkheim. Ако највиши вид друштвенога уређења, религијски живот, потпада под друштвену стварност, шта онда рећи о правним и моралним начелима. „Религијске представе су“, вели Durkheim, *The Elementary Forms of Religious Life*, London 1915, 10 sqq., „колективне представе које изражавају колективне стварности; обреди су начин делања које се појављује усред каквога скупа и има тежњу да надражи, одржава или поново створи извесно психичко стање у овим групама... Религијски живот је усредсређен израз целокупнога колективнога живота. Идеја друштва је душа религије. Религијске

снаге су према томе људске снаге, моралне снаге... Религија, далеко од тога да пренебрегава стварно друштво и да се од њега издваја, представља његову слику; у њој се огледају све његове стране, чак и најпростије и најодвратније.“ С тога, у држави-друштву постоје и правни принципи који обавезују и највише државне власти.

Крајем Средњег века, у доба апсолутне монархије, принцип *dominium eminens* овлашћивао је земаљскога господара (обично краља) да у појединачном случају може одузети приватне ствари ако то налаже јавна корист и нужност. С тим, што је за захват у „стечена права“ (*iura quaesita*) земаљски господар био дужан да плати обештећење. Тако је немачки Царевински камерни суд (*Reichskammergericht*) истакао у пресуди од 17. јула 1758. да је тужени „овлашћен... да присвоји плац за изградњу казненог дома уз надокнаду од четиристо гулдена“. Апсолутни монарх обештећење није дуговао само у неким изузетним случајевима, рецимо ако је претио државни банкрот. (H.-U. Erichsen, *Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften belastenden Verwaltungsakt und seiner Aufhebung im Prozess*, Frankfurt (Main) 1971, 42 sqq.) Обештећење за одузето стечено право није се дуговало ни у случају казне конфискације имовине. Та казна погађала је и самоубицу. (B.: H. Conrad, *Deutsche Rechtsgeschichte*, II: *Neuzeit bis 1806*, Karlsruhe 1966, 411 sq.) Одавде се види полагање темеља за установу експропријације.

Француски Државни савет је у чувеној пресуди од 11. маја 1883. у случају *Chamboredon* (*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, „Lebon“, 480) заузео став да држава одговара за накнаду неминовне штете до које је дошло допуштеном радњом када је пробијајући тунел за железничку пругу прекинула подземни ток воде која је снабдевала суседна села. Случај, дакле, веома сличан експропријацији. У низу пресуда Државнога савета и других француских судова, као правни основ обештећења суседâ погођених дозвољеним радњама јавних тела навођен је поремећај једнакости пред јавним теретима. Тако се у случају *Dauchy-Olivier* пресуђеном 27. јануара 1953. (*Recueil Dalloz*, 1953, *Jurisprudence*, 157) радило о имисијама индустријскога дима које су долазиле из једне централе Француског електрицитета. Пресуда је најпре одбацила аргумент да се електрани не може приписати никаква кривица ни грешка, па затим додала: „Али будући да је

очигледно да задовољавање општега интереса успоставља сам предмет свакога управнога подухвата и мора да надгорњује посебне интересе, принцип једнакости грађана пред јавним теретима ту опстаје не мање; да се у том погледу неуобичајена, абнормална штета (*dommage anormal*)... јавља као јавни терет наметнут појединцу. Будући да је у циљу ублажавања недостатака теорије грешке јавне службе, а ради задовољења правичности и обезбеђења принципа једнакости појединаца пред јавним теретима, вануговорна одговорност у области штета проузрокованих јавним радовима, заснована на управном ризику.“

Ова пресуда, међутим, непримерено кумулује једнакост пред јавним теретима и ризик као основе одговорности. Ризик не може да буде основ одговорности за неминовну штету проузроковану допуштеном радњом. Теорија ризика као основа одговорности за штету неизбежно се везује за непредвидљиве штете које произилазе из делатности усмерених на добит, профит на тржишту, но које су, непосредно или посредством ствари које се у њима употребљавају, опасне, „рискантне“, по лица и имовине. Каже се: „Ко ризикује, профитира.“ Али, тај редослед речи може се и изменити, тако да гласи: „Ко профитира, ризикује.“ Држава пак, обављајући своје допуштене делатности, не тежи добити на тржишту, већ задовољавању заједничких потреба делатностима својих органа и јавних служби. Зато, на пример, и Денковић греша (ор. cit., 520) када тврди да су једини основи одговорности државе у нашем праву кривица и ризик, да се, штавише, и једнакост пред јавним теретима објашњава ризиком!

Но, док је сасвим јасно да спреге ризик-профит нема код одговорности државе за неминовну штету проузроковану допуштеним радњама, може се утврдити да те спреге нема ни код каузалне одговорности државе за опасне делатности и опасне ствари, уколико узрок штете лежи у обављању државних функција и јавних служби. Извесни француски теоретичари управнога права и овде прибегавају цивилистичкој конструкцији ризика-профита. Али, узрок тога може бити и мисаона пометња. Рецимо, један такав ауторитет као Duguit поистовећивао је „објективну“ одговорност и одговорност „за ризик“ (L. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, III, 3-e éd., Paris 1930, 467, 494). Међутим, француски класици грађанске одговорности пишу о



овоме (H. et L. Mazeaud/A. Tunc, *Traité théorique et pratique de la Responsabilité civile délictuelle et contractuelle*, I, 5-e éd., Paris 1957, 432): „...ради се о сазнању да ли ће један сам грађанин, жртва, да поднесе терет функционисања службе која га је оштетила, или ће сви грађани, представљени државом, да учествују у том терету. Питање се поставља у сасвим новом светлу; овде се јавља проблем расподеле јавних терета, једнакости појединаца пред јавним теретима.“ На сличном становишту стоји и Waline (op. cit., 725 sqq.). Придружили бисмо се овом гледишту. Ако ратни брод експлодира и опустоши луку у којој је био усидрен, ако полиција ватреним оружјем гони криминалце, па рани или убије недужне пролазнике, онда држава обештећује погођене не зато што је извучила неки профит, него зато што сматра да цело друштво треба да подели њихову невољу.

Одговорности на темељу ризика-профита нема места ни у једном сегменту вануговорне одговорности државе за штету. Преостаје још питање примене те грађанскоправне установе на одговорност државе за њене службенике и органе. Тасић (Одговорност државе по принципу једнакости терета, 3 sq.) је сматрао да држава за непротивправне радње својих органа одговара по принципу једнакости терета, а да њена одговорност за противправне радње њених органа почива на принципу ризика. И Денковић (op. cit., 514 sq.) одговорност за ризик протеже на ову област. По њему, „држава... сноси ризик за штете које би активност јавних служби проузроковала грађанима“. Но, још је Слободан Јовановић исправно критиковао то схватање (Држава, у: Сабрана дела С. Јовановића, прир. Р. Самарџић/Ж. Стојковић, 8, Београд 1990, 409): „Сличност државе са приватним предузећем не да се извести до краја. Носилац приватних предузећа дела у свом приватном интересу, и зато је сасвим право да сноси и ризик свога предузећа. Али држава је једно предузеће које постоји у општем интересу, – и појединци којима је у даном случају административни апарат нанео штете, имају, уопште говорећи, више користи од њега него штете.“ Одговорност државе за њене службенике и органе данас дакако јесте одговорност без кривице; али, ту и престаје свака њена сличност са одговорношћу по принципу ризика-профита. Основ те одговорности је заправо недељиво јединствено државе и њених органа. G. Jellinek (*Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., von W. Jellinek, Berlin 1914, 560) вели: „... држава и орган

су јединство. Држава може да егзистира једино посредством својих органа; ако се органи мисаоно изоставе, онда, рецимо, не преостаје држава као носилац својих органа, већ једно правно ништа.“ Говорећи о одговорности државе за њене службенике у немачком праву, Anschütz истиче да држава одговара за своје службенике само ако се они јављају као њени „органи“ (G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis in 4. Bearb., 1933, Neudruck Aalen 1987, 609). Одавде такође следи да одговорност државе за њене органе и одговорност државе за њене службенике чине исти тип одговорности.

Одговорност државе по принципу једнакости пред јавним теретима у француском праву утемељена је у највишим правним актима после револуције у 18. веку – додуше посредно, у принципу једнаке расподеле пореских оптерећења; (в. и: V. Jeanneau, Les Principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative, Paris 1954, 19 sqq. et passim). У немачком праву, том принципу одговорности државе подударно је начело обештећења за „посебну жртву“. Основ ове одговорности првобитно се налази у прускоме Општем земаљском праву (Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten) од 1794. године, последњем закону на Западу који припада Средњем веку. У §§ 74. и 75. Увода у Опште земаљско право стоји: „Поједина права и повластице чланова државе морају да се повуку пред правима и дужностима који служе унапређивању заједничкога добра, ако између обојих наступи збиљска противречност (колизија).“ „Напротив, држава је онога који је принуђен да своја права и повластице жртвује добру опште заједнице, дужна обештетити.“

Прописи и правосуђе потом су развијали појам одговорности за посебну жртву, тако да се сада помоћу тог начела не обештећују само они који су посебну жртву поднели у јавном интересу (такозвани јавноправни захтев за жртву), него и они којима је таква жртва била наметнута у преовлађујућем приватном интересу (приватноправни захтев за жртву). Уједно, заштита коју ова одговорност пружа не протеже се само на захвате у имовинску сферу, него и на захвате у права личности. (В.: L. Ennecerus, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 2. Hb., 15. Aufl. von H.C. Nipperdey, Tübingen 1960, 1346 sq.) Према томе, одговорност за посебну жртву пружа заокруженију правну

заштиту него одговорност за неједнакост пред јавним теретима, а има и логичнији назив.

Ако је одговорност државе за штету проузроковану допуштеним радњама по принципу једнакости пред јавним теретима (принципу посебне жртве) правно основана, онда се не види зашто не би била правно основана и одговорност државе за штету проузроковану њеним **законима** по истим принципима. Једини противаргумент би био да је закон највиши правни акт, донесен од највише државне власти. Но, тај аргумент се обеснажује чињеницом да је држава још од 18. века обештећивала сопственика чија је непокретност била одузета у општем интересу актом врховне власти. А тај правни акт зар није био ништа друго него **индивидуални закон!**?

Одговорност државе за штету проузроковану законом увео је француски Државни савет. При том се уопште није постављало питање да ли је закон у питању био допуштен или не, пошто Државни савет није овлашћен да испитује уставност законâ, није уставни суд. Под практично једнаким условима, Државни савет досуђује накнаду штете проузроковане подзаконским правним актима: уредбама и правилницима; (в.: A. de Laubadère, op. cit., I, 628).

Заправо, Државни савет је веома опрезан и поставља низ ограничавајућих услова код досуђивања накнаде штете изазване законом. Он одбија да досуди накнаду: Када је сам закон предвидео накнаду штете коју изазива. Тако је један закон ослободио, за време Првог светског рата, мобилисане и њихове супруге плаћања станарине; но, имајући у виду жртву коју је тиме наметнуо власницима станова, законодавац је предвидео обештећења за губитак станарине уколико су се стекли одређени услови. На основу, члл. 29. и 30. Закона од 29. марта 1918. било је могуће водити спор за обештећење услед губитка станарина. Када је, обрнуто, закон забранио обештећење. На пример, Закон од 13. априла 1946. је у свом чл. 1. ст. 6. и 7. изрично казао да затварање јавних кућа и повлачење дозвола њиховим држаоцима да точе пића, не даје места никаквом обештећењу. Само, питање је да ли би Државни савет и без те забране досудио накнаду штете, пошто су француски судови и раније, када је држање јавних кућа било дозвољено, осуђивали њихове држаоце и власнике на накнаду штете суседима, која се пре свега састојала у обесцењивању њихових некретнина; (в.: М.

Cosmas P. Yocas, *Les troubles de voisinage*, Paris 1966, 20, 27 sqq.). Такође, француски судови су, у начелу, сматрали уговоре везане за промет и делатност јавних кућа ништавим; (в.: G. Ripert, *La Règle morale dans les obligations civiles*, 3-e éd., Paris 1935, 50 sqq., 200 sq.). Када погођена делатност вређа јавни поредак. Пресудом у случају *Compagnie Générale de la Grande Pêche* од 14. јануара 1938. Државни је савет одбио тужбу дотичне фирме која се бавила кријумчарењем алкохолних пића за Сједињене Америчке Државе и тражила обештећење због тога што је једна уредба забранила тај посао (*Recueil Dalloz*, 1938.3.41, note Rolland).

Типичан случај досуђивања накнаде штете проузроковане законом јесте *Société anonyme des produits laitiers „La Fleurette“*, који је Државни савет решио пресудом од 14. јануара 1938. године (*Recueil Sirey*, 1938.3.25, note Laroque). Радило се о следећем: Један закон забранио је производњу свакога јестивог крема који нема искључиво млечни садржај, а у сврху проширења тржишта млечних производа, јер трговина млеком није имала добру прођу. Тај је закон нарочито смерао на обуставу производње фабриката званог „*gradine*“, који није уопште био штетан, али је у његове састојке улазило и уље од кикирикија. Друштво које је фабриковало тај производ тражило је да му држава надокнади штету проузроковану тим законом. Државни савет, пошто је нарочито утврдио да дотични фабрикат није уопште штетан по јавно здравље, истакао је следеће: „Ништа ни у самом тексту закона, ни у његовим припремним радовима, ни у укупности околности случаја, не дозвољава да се мисли да је законодавац хтео да заинтересовани сноси терет који нормално не пада на њега; тај терет, створен у општем интересу, треба да сноси заједница.“

Под истим условима, Државни савет досуђује и накнаду штете нанесене међународним уговорима; (в.: M. Lombard, *Droit administratif*, 4-e éd., Paris 2001, 509). У пресуди случаја *Compagnie générale d'énergie radio-électrique* од 30. марта 1966. он каже „да ни сам уговор, нити закон који је одобрио ратификацију не могу бити протумачени у смислу да су хтели да искључе свако обештећење и, с друге стране, да је штета чија се надокнада тражи довољне тежине и да има специјалан карактер“ (*Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 13-e éd., Paris 2001, n. 90).

Државни савет, наиме, увек тражи да је штета у питању „специјална“, пошто је основ права да се њена накнада иште **повреда једнакости пред јавним теретима** (Waline, op. cit., 753).

Овде се отвара питање, постоји ли још неки основ одговорности за штету проузроковану законом или каквом другом допуштеном радњом или правним актом државних власти, а који би по оштећеника био повољнији него једнакост пред јавним теретима (посебна жртва)? Тај основ постоји. То је **заштита стечених права**. Јер, док одговорност по начелу једнакости пред јавним теретима (по начелу посебне жртве) налаже да је погођени јасно и на тежак начин издвојен из целине правне заједнице, повреда стеченога права већ је сама по себи довољан разлог обештећења. Питање стечених права постављало се нарочито у вези с повратним дејством законâ (тачније: применом законâ на раније настала чињенична стања). Сматрамо, међутим, да је том питању такође место и у оквиру одговорности коју овде изучавамо.

Но, шта је стечено право? Одговор на то питање није једноставан. У својој познатој монографији, G. Jellinek (System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen, 1919, 335) вели да је „свако право... стечено право“. F. Fleiner (Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Tübingen 1912, 36) „луке интересе појединаца“ сматра стеченим правима. Ти истакнути представници такозваног легалног позитивизма превиђају огроман историјски и културни значај установе стечених права. Тома Живановић (Систем синтетичке правне философије: 1. Синтетичка философија права, 2. Синтетичка философија правних наука, Београд 1959, 249 sq., подвучено у изворнику), који је писао у време крајње неповољно по слободу науке, исправније је сагледао суштину питања: „На основу горе... изнетог **стечено** право се има дефинисати као субјективно право прибављено по једном **индивидуалном** (посебном или личном) правном основу (титулусу), или одређеније (мада у негативној форми) право непроистичуће **непосредно** из закона (тј. које није чисто или у правом смислу законско право)“. Битно је, међутим, такође додати да је стечено право и **имовинско право**.

У погледу поимања стечених права, постоји у немачкој правној науци изванредан континуитет. Тако се још у 18. веку сматрало да се међу стечена права убрајају сва она права која су заснована уговором

између земаљскога господара и поданика; (в.: G.H. von Berg, Handbuch des Teutschen Polizeyrechts, I, 2. Aufl., Hannover 1802, 166). Међу стечена права спада нарочито својина. Тако J.S. Pütter (Beyträge zum Teutschen Staats- und Fürsten-Rechte, I, Göttingen 1777, 355) вели: „... шта је сваки овлашћен да присвоји од посебних добара или повластица као своју правоваљано стечену својину (ius quaesitum).“ С тим, што се по општеусвојеном гледишту, под предметом својине нису подразумевале само ствари, него и, уопште, сва права која имају имовинску врсноћу (C.F. Häberlin, Handbuch des Teutschen Staatsrechts..., II, Berlin 1794, 296 sq.). Разлог зашто је термин „стечено право“ после Првог светског рата практично нестао из немачке науке и правосуђа, лежи најпросто у томе, што је Вајмарски Устав од 11. августа 1919. у чл. 153. успоставио појачану заштиту права својине кроз установу експропријације, која је путем аналогije протегнута и на остала приватноправна стечена права. Тако Anschütz (op. cit., 704) каже: „Својина“ у смислу чл. 153. није само својина у ужем смислу грађанскога права, него свако **приватно имовинско право** („потраживање, акција, стварно право, ауторско право“...)“ (подвучено у изворнику). После доношења Основнога закона за СР Немачку 23. маја 1949. отишло се и даље, па је накнада сходно режиму експропријације по чл. 14. ст. 3. Основнога закона, проширена и на одузимање имовински изразитих права „publici juris“; (в.: E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I: Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973, 339 sqq.). Тиме су, практично, стечена права добила највећу могућу заштиту. И Тома Живановић (op. cit., 250) каже: „У случају законске реформе, којом би се, ... укинула стечена приватна или јавна права имовинске вредности или би им се смањила имовинска вредност, сматра се захтевом правде оштета.“

Само, тај „захтев правде“ немилосрдно се гази у нашој земљи; због бахатости властодржаца и страха или незнања правних научника. После успостављања ФНРЈ, 5. децембра 1946. донесен је Закон о национализацији приватних привредних предузећа, којим је укинута приватна својина у четрдесет две гране економске делатности, међу које нарочито спадају: рударство и тешка индустрија (металургија, индустрија машина и алата, производња електроенергије, бродоградња, великохемијска индустрија итд.), трговина на велико. Измене и допуне Закона о национализацији од 29. априла 1948. подржавиле

су целокупну индустрију (тешку, средњу и лаку), најважније гране транспорта, банкарство и осигурање, трговину, штампарије, биоскопе, културне установе уопште, готово цео туризам и угоститељство те здравствену службу. Према чл. 3. Закона о изменама и допунама од 29. априла 1948. национализоване су и непокретности страних држављана, осим „двовласника“, то јест земљорадника који имају имање и на територији ФНРЈ и на територији суседне државе. Напокон, Закон о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта од 28. децембра 1958. увелико је смањио приватну својину над стамбеним, пословним и грађевинским простором.

Неспорно је да држава, у складу са својим потребама и схватањима економске политике, може да национализује стечена права. Али, она је тада дужна да бившим имаоцима права исплати накнаду у складу са начелима савремене установе експропријације. Тако, и чл. 15. Основнога закона за СР Немачку, који носи наслов „Социјализација“, предвиђа: „Гло и земљиште, природна блага и средства производње могу у сврху подруштвљења законом, који уређује начин и обим обештећења, бити преведени у заједничку својину или у друге облике заједничке економије. За обештећење сходно важи члан 14. ст. 3. реченица 3. и 4.“ Одредба на коју се ово упућивање врши тиче се експропријације и гласи: „Обештећење се одређује путем праведнога одмеравања интереса опште заједнице и судеоника. У погледу висине обештећења, у случају спора отворен је правни пут пред редовним судовима.“ Оно што је са правном државом неспојиво, јесте **конфискаторна национализација**. А управо такве, конфискаторне национализације, вршене су у време ФНРЈ. За национализовано предузеће давана је накнада у обвезницама, чија цена није била већа од цене старог папира. Зато сматрамо да би законима, пресудама и управним актима који би имали повратно дејство, жртвама конфискаторних национализација у ФНРЈ требало омогућити да дођу до обештећења саобразнога сада важећем законодавству о експропријацији. Правна сигурност – која се супротставља ретроактивности – је оно последње иза чега би требало дозволити да се сакрије правни систем ФНРЈ.

Али и сада, велики насртај на стечена права врши се путем приватизације друштвене својине. Друштвена својина имала је и грађанскоправну компоненту, **право располагања** (в.: Закон о

удруженом раду од 25. новембра 1976. године, члл. 242-274), које као једно имовинско право такође представља **стечено право**, у овом случају запослених у друштвеном предузећу. Овде би се по аналогији могло применити акционарско право, и све оне који су радили у дотичном предузећу и улагали у њега, укључујући и њихове наследнике, ваљало би сматрати његовим акционарима. Сви уговори који то право вређају, ништави су по чл. 103. Закона о облигационим односима.

Могло би се рећи, на крају, да овде заузети став повлашћује имовинска права у односу на права личности. Мислимо ипак, да права личности могу бити довољно заштићена начелом једнакости пред јавним теретима (начелом посебне жртве). То начело није круто и могуће га је тумачити веома широко, што ће рећи „широкогрудо“. Ево шта је о тој могућности, још крајем 19. века, писао класик немачке теорије јавног права, Gerhard Anschütz (Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmässige Handhabung der Staatsgewalt, Verwaltungsarchiv, 5, 1897, 62): „Не може се схватити зашто – ако се те ствари сада сагледају са индивидуалистичкога становишта – иселјење из куће склоне паду на коју је полиција ударила забрану становања, треба у мањем смислу да садржи „жртву“ него предаја те исте куће након спроведене експропријације.“



Milan Petrović, LL.D.  
Full Professor  
Faculty of Law, University of Niš

**RESPONSIBILITY OF STATE FOR DAMAGES CAUSED  
BY PERMISSIBLE ACTIONS AND LEGAL ACTS OF ITS  
OFFICIALS AND ORGANS, PARTICULARLY BY LAWS**

**Summary**

*State (and other legal entities of public law, mainly territorial-political communities) responsibility for damages that would be caused by its organs and officers is one of the most complex issues of administrative law theory. That is, because it is a border issue of administrative law and civil tort law, which requires, of those who study it, knowledge of both substances in a very large extent, which is quite rare. If one put aside partial, and thus from a scientific point of view insufficient addressing to this issue in textbook literature, papers which scientifically treat it in Serbia are quite rare.*

**Key words:** *state responsibility, compensation for damages caused by laws and legal acts based on constitutional prerogatives, equality before public charges (theory of sacrifice).*



### **КОМПЛЕКСНОСТ ПРОЦЕСА ШИРЕЊА ИНСТИТУЦИЈЕ ОМБУДСМАНА**

**Апстракт:** Институција омбудсмана је током друге половине XX века доживела експанзију, која се не може мерити ни са једним другим телом или институцијом. Овај феномен, као и карактеристике омбудсмана у различитим земљама значајки је анализирао професор др Славољуб Поповић у свом чланку “Омбудсман у свету и код нас”. Он је објављен у зборнику радова са међународног научног скупа “Омбудсман – заштитник права грађана”, који је организован 16. и 17. октобра 1989. године у Новом Саду. Професор Поповић је, међу бројним другим функцијама, био и сарадник Одбора за омбудсман Међународног удружења правника (*International Bar Association*). Рад који следи посвећен је сећању на личност и дело професора Славољуба Поповића, чија научна заинтересованост за најразличитије теме из области Управног права и Науке о управи представља пример млађим генерацијама да потпуна посвећеност науци, не подразумева нужно напор и тешкоћу уколико је праћена великом љубављу према свом позиву.

**Кључне речи:** научно дело професора Славољуба Поповића, контрола над радом јавне управе, ширење институције омбудсмана.

Институција омбудсмана стара је више од два века.<sup>1</sup> Као моменат њеног настанка обично се узима 1809. година, када је створена служба шведског парламентарног Омбудсмана (Justitieombudsman). Наиме, те године са трона је свргнут шведски апсолутиста, краљ Густав IV Адолф, и сазван је Парламент (Riksdag), који је донео одлуку о доношењу новог устава, у којем је до изражаја дошла равнотежа власти између краља и шведског Парламента. Она је постигнута тиме што је краљ постављао Канцелара правде, док је Парламент бирао Омбудсмана, чији је основни задатак био да «*надзире спровођење законитости у односу на све службенике и судије*».<sup>2</sup>

Иако прилагођени облици ове институције данас постоје у преко 130 земаља, она се није проширила изван шведских граница одмах након свог настанка. Насупрот томе, било је потребно више од једног века да би се омбудсман појавио и у осталим Скандинавским земљама, Финској (1919), Данској (1955), и Норвешкој (1962).

Управо је то био знак и осталим земљама, да омбудсман није институција која одговара само специфичном унутрашњем уређењу Шведске, већ да представља концепт који се уз мања или већа прилагођавања, може применити у најразличитијим системима. Географска, лингвистичка и културна изолација нордијских земаља неспорно је представљала баријеру у ширењу институције омбудсмана, али ова препрека сигурно не би била одлучујућа, да су у другим

---

<sup>1</sup> Рад је у великој мери базиран на истраживању које је аутор спровео приликом израде докторске дисертације под називом “Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)”, одбрањене на Правном факултету Универзитета у Београду 2008. године.

Реч омбудсман је шведског порекла и има значење заступника, представника, односно повереника. Професор Поповић наводи неколико могућих назива ове институције у нашој земљи: правобранилац грађана, народни правобранилац, заштитник права грађана, скупштински контролор, скупштински представник, народни контролор и сл. Један од њих (Заштитник грађана) је у нешто скраћеном облику и прихваћен код нас много година касније. Видети: Славољуб Поповић, *Омбудсман у свету и код нас*, Зборник радова XXIV, 3 – 4, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 129.

<sup>2</sup> Claes Eklundh, *Шведски парламентарни омбудсмани* (превод Драган Милков), Зборник радова XXIV, 3 – 4, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 7; О околностима које су претходиле успостављању институције омбудсмана, видети такође: Frank Orton, *The Birth of the Ombudsman*, in *The Danish Ombudsman 2005*, Folketingets Ombudsmand, Kobenhavn, 2005, стр. 247 – 249.

земљама постојали одговарајући услови и потребе за њеним настанком. Наиме, тек након Другог светског рата долази до значајног пораста активности државе, као и интересовања за заштиту људских права, што је представљало плодно тло за настанак и ширење ове институције у многим деловима света.<sup>3</sup>

При томе, дански омбудсман, а нарочито његов први вршилац Стефан Хурвиц (Stefan Hurwitz), имали су најважнију улогу у популарисању ове институције широм света, много већу од Шведске где је ова установа настала. Овај парадокс објашњава се чињеницом да је дански модел био једноставнији од шведског, и није обухватао контролу судова, чиме је отклоњен страх да институција омбудсмана угрожава принцип независности судске власти.<sup>4</sup> На тај начин је успостављен основни модел омбудсмана, као орган изабран од стране парламента који контролише делатност јавне управе одређене земље, односно њеног појединог дела. Овакав образац се, са мањим или већим модалитетима, убрзо проширио и на друге делове света.

Тако је институција омбудсмана током шездесетих година успостављена у великом броју земаља Комонвелта.<sup>5</sup> Интересовање за ову институцију је у тој мери порасло, да се већ од краја шездесетих година почиње говорити о правој «омбудсманији», као новом феномену који влада светом.<sup>6</sup> Различити фактори могу се навести као одлучујући за успостављање и ширење ове институције. У појединим земљама то је био процес деколонизације, док је опет у земљама са

3 Видети: Donald C. Rowat, *Why and How it Spread, The Ombudsman Plan, Essays on the Worldwide Spread of an Idea*, McClelland and Stewart Limited, Toronto, 1973, стр. 118 – 119.

4 Такође се истиче да је први дански омбудсман Стефан Хурвиц, «*био човек изузетне енергије и пун жеље да ову лепу институцију представи онима којима је била непозната. Хурвиц је био неуморан путник и пропагатор идеје омбудсмана*». Видети: Закон о заштитнику грађана, (предговор написао Драган Милков), Службени гласник, Београд, 2005, стр. 10 – 11; О институцији омбудсмана у Данској, видети опширно у зборнику радова: *The Danish Ombudsman 2005, Folketingets Ombudsmand, København, 2005*.

5 Ту се пре свега мисли на Нови Зеланд (1962), Танзанију (1966), већину канадских провинција (почев од 1967), Велику Британију (1967) и Маурицијус (1968). Као куриозитет се обично наводи чињеница да први омбудсман Маурицијуса, није био држављанин ове земље, него Швеђанин.

6 Видети: Миодраг Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Београд, 1969, стр. 7.

дугом демократском традицијом основни катализатор представљала потреба за друштвеном и институционалном реформом. На тај начин, афирмисане демократије у Западној Европи, Северној Америци и земљама Комонвелта, користе институцију омбудсмана да приближе управу грађанима и смање јаз који постоји између њих.<sup>7</sup>

Последњи велики талас ширења институције омбудсмана, проузрокован је процесом демократизације земаља Јужне Америке и Африке крајем XX века, и сличним процесом у земљама централне и источне Европе, након завршетка хладног рата.<sup>8</sup> Коначно и Србија уводи институцију Заштитника грађана 2005. године. Његов положај регулисан је чланом 138. Устава Републике Србије,<sup>9</sup> односно ближе уређен Законом о заштитнику грађана.<sup>10</sup> Овим актима је као његова основна делатност утврђена контрола законитости и правилности рада органа јавне управе, као и заштита и унапређење људских слобода и права у Републици Србији.<sup>11</sup>

У новоформираним демократским државама Источне Европе, омбудсман је као свој главни задатак имао суочавање са бројним неправилностима, које су се јављале као наслеђе корумпираних режима и бирократских апарата који су им служили. У земљама централне и јужне Америке, прве године рада омбудсмана обеле-

---

7 Тако се омбудсман појављује у Француској (1973), Аустралији (на нивоу федералних јединица 1972, на федералном нивоу 1977), Португалу (1976), Аустрији (1977), Шпанији (1978), Ирској (1980) и Холандији (1981).

8 Тада, на пример, омбудсман уводе у свој систем Мексико (1990), Колумбија (1992), Аргентина (1993), Перу (1995), Јужна Африка (1996), Пољска (1987), Мађарска (1989), Русија (1996) и Украјина (1996). У погледу детаљног хронолошког прегледа увођења институције омбудсмана у поједине земље, видети: Драган Радиновић, *Омбудсман и извршна власт, Институција омбудсмана на почетку XXI вијека*, Библиотека «Реформа државне управе», књига бр. 1, Службени гласник, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Београд, 2001, стр. 60 – 65; Упоредити: Linda C. Reif (ed.), *The International Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, Kluwer Law International, Hague, London, Boston, 1999, стр. XXIV, XXXV и XXXVI.

9 *Службени гласник РС*, бр. 98 од 10. новембра 2006. године.

10 *Службени гласник РС*, бр. 79 од 16. септембра 2005. године.

11 О институцији омбудсмана на различитим нивоима власти у Републици Србији, видети: Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008, стр. 11 – 12, фн. 16.

жило је процесуирање озбиљних кршења људских права, до којих је долазило за време владавине војних хунти и диктаторских режима. Коначно, у Јужној Африци, омбудсман је постављен да се бави притужбама грађана, у настојању државе да се након политике расне дискриминације (апартејда) у потпуности трансформише у демократско друштво.<sup>12</sup> Без обзира који конкретни узроци стајали иза његовог увођења у појединој земљи, институција омбудсмана је увек и свуда била повезана са тежњом за елиминисањем злоупотребе власти и тријумфом парламентарне демократије као крајњим циљем.<sup>13</sup>

Сумирајући овај процес, Европски омбудсман Никифорос Диамандурос (Nikiforos Diamandouros) говори о три основна таласа ширења институције Омбудсмана. Први талас подразумева период до средине XX века када је институција постојала само у Шведској и Финској. Други талас отпочео је њеним увођењем у дански систем, који је послужио као модел великом броју других земаља. Коначно, трећи талас ширења ове институције био је условљен процесом демократизације земаља Европе, Африке и Јужне Америке.<sup>14</sup>

Оно што је посебно значајно за овај развој је чињеница да омбудсман није (или није искључиво) уведен у све наведене земље на националном нивоу, него и на нивоу држава-чланица, провинција, регија, округа, градова или општина. При томе, поједине државе су увеле омбудсмана на многим од наведених нивоа, док је у другим земљама ова институција заступљена само на неким од њих.<sup>15</sup>

---

12 Видети: Stephen Owen, *The Ombudsman, Essential Elements and Common Challenges*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 64.

13 Daniel Jacoby, *The Future of the Ombudsman*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 18.

14 Видети говор Европског омбудсмана: *Legality and good administration: is there a difference?*, Strasbourg, 15 October 2007, <http://ombudsman.europa.eu/speeches/en/2007-10-15.htm> (страница посећена 21. децембра 2010. године).

15 Тако, на пример, у САД не постоји омбудсман на националном нивоу, већ искључиво на нивоу држава-чланица (нпр. Хаваји, Небраска), округа (нпр. Jackson County, King County) или градова (нпр. Детроит). Видети опширно: S. Zagoria, *op. cit.*, стр. 71 – 74; Одсуство националног омбудсмана карактеристично је и за Немачку, Канаду, Индију, Италију и Швајцарску. Видети: Драган Милков, *О могућем југословенском омбудсману*, Зборник радова XXIV, 3 – 4, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1990, стр. 60.

Овај кратки приказ развоја институције омбудсмана, потврђује да је она током друге половине XX века доживела експанзију, са којом се тешко може поредити било која друга институција. Овакав феномен објашњава се чињеницом да функција и корисност омбудсмана превазилазе међународне границе и идеолошке разлике,<sup>16</sup> као и великом флексибилношћу ове институције која се прилагођавала различитим политичким, социо-економским и културолошким разликама земаља у којима је формирана.

Међутим, ширење институције омбудсмана није представљало линеарни процес. Наиме, увођење и функционисање омбудсмана често је било повезано са великим отпорима и критикама у појединим срединама. Тако се истицало да је он непотребна, сувишна, па чак и штетна установа.<sup>17</sup> Овакви ставови правдани су наводима да су постојећи органи сасвим довољни да заштите грађане од неправилног рада управе,<sup>18</sup> да омбудсман представља велико оптерећење за државни буџет, и да својим постојањем додатно мотивише грађане да се безразложно жале. Такође, по мишљењу критичара, омбудсман омета свакодневне послове јавних службеника, који морају да обрате посебну пажњу како би избегли, иначе занемарљиве и небитне грешке. Омбудсман, сматрају неки, наноси и штету имиџу јавне управе и њених службеника, наглашавајући изузетне и неуобичајене неправилности, док у исто време занемарује највећи део посла који је обављен савесно и стручно.<sup>19</sup>

---

16 Видети: Roy Gregory, *Building an Ombudsman Scheme: Statutory Provisions and Operating Practices*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 129.

17 М. Јовичић, *op. cit.*, стр. 10; О отпорима успостављању институције омбудсмана у СФРЈ, видети опширно: С. Поповић, *op. cit.*, стр. 128.

18 У полемици у вези са увођењем омбудсмана на федералном нивоу САД, именовани сенатор је, тако, нагласио: «*Зашто би ико желео да има још једног омбудсмана у Вашингтону? На крају крајева, ми их већ имамо 535 у Конгресу* (алудирајући на укупан број представника у оба дома америчког Конгреса – М. Д.)». Walter Gellhorn, *When Americans Complain*, 1966, стр. 57. Наведено према: Bernard Schwartz, H. W. R. Wade, *Legal Control of Government*, Clarendon Press, Oxford, 1972, стр. 74.

19 Упоредити: Миодраг Јовичић, *Омбудсман – заштитник законитости и права грађана у скандинавским и другим земљама*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4, 1968, стр. 575; Gerald E. Caiden, Daisy A. Valdes, *Maturation Issues for the Ombudsman*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 103.



Такође, успех омбудсмана често је везан за критику јавне управе, због чега га неки службеници доживљавају као особу жељну сензационализма на рачун бирократије, која у сваком друштву, и иначе, има негативну конотацију.<sup>20</sup>

Увођење институције омбудсмана у многим срединама било је праћено и његовим идеализовањем и превеликим очекивањима јавности у погледу ефеката његовог рада. Тако се истиче, «*да се од једног човека и његовог малобројног особља очекује да учине оно што су пропустили органи са бројним људством и формализованим поступцима – управа у хијерархијској контроли и судство у управном спору*».<sup>21</sup> Омбудман није универзално средство за све проблеме модерне управе, нити је замена за постојећа средства контроле, већ њихова неопходна допуна. Традиционални однос између државе и грађана сувише је комплексан да би био одлучујуће решен деловањем једне институције. Стога је у свакој држави неопходно постојање разноврсних средстава контроле, која ће се међусобно допуњавати и на тај начин отклањати узајамне недостатке.<sup>22</sup> Само постојање омбудсмана није довољно, већ његова ефикасност зависи од подршке осталих институција државе, зрелости правног система, степена правне и политичке културе и културног нивоа становништва уопште.<sup>23</sup>

Демократски поредак је основни предуслов његове ефикасности и правилног деловања. Такође, јавна управа одређене земље мора већ да функционише на релативно задовољавајућем нивоу, да би његово оснивање дало позитивне резултате. У супротном, увођење омбудсмана

20 Исто, стр. 110.

21 Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 503; Такође се наглашава, да су «*међу омбудсмановим најгорим непријатељима неки од његових најбољих пријатеља: они који од њега превише очекују*». Stanley V. Anderson, *Proposals and Politics, in Ombudsmen for American Government*, Stanley V. Anderson (ed.), Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1968, стр. 155.

22 Упоредити: D. C. Rowat, *The Transferability of the Ombudsman Plan*, in *The Ombudsman Plan*, стр. 54; Марко Давинић, *Значај институције омбудсмана за правни систем*, Правни живот, бр. 10, 2007, стр. 726.

23 Видети: Бранислав Марковић, *Омбудсман и управа у процесу заштите људских права и слобода*, Актуелна питања југословенског законодавства, Будва, 1999, стр. 196, 211; Ратко Ч. Марковић, *Приказ књиге Миодрага Јовичића: Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3 – 4, 1969, стр. 493.

у одређену средину показује се као преурањено, а незаконитости и неправилности у раду управе захтевају конкретнија и ефикаснија средства заштите.<sup>24</sup> Тако се долази до парадокса да «омбудсман има највише успеха тамо где је најмање потребан»,<sup>25</sup> односно да је вероватније да ће већ квалитетну управу учинити још бољом, него што ће лошу управу учинити добром.<sup>26</sup> Он, дакле, представља институцију за «фино подешавање» система, коју одликује суптилан начин функционисања и деловања.<sup>27</sup>

Због тога се са правом наглашава, да «омбудсман има несумњиво значајан, али релативно ограничен задатак и зато се од њега не сме очекивати више него што је у стању да пружи».<sup>28</sup>

Ипак, његово увођење у земље у транзицији (које прелазе мукотрпан пут од ауторитарних ка демократским режимима), па чак и успешно функционисање у појединим једнопартијским и милитаризованим режимима, знаци су његове прилагодљивости и могућег функционисања (са потенцијалним ризицима и опасностима легитимизације таквих система) и у несавршеним условима.<sup>29</sup>

Сви наведени приговори у погледу увођења и опстанка институције омбудсмана, сведоче о комплексности процеса ширења ове установе. Такве критике понекад су доводиле и до укидања функције

---

24 Видети опширно: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, стр. 56 – 57; Такође, пуни ефекти институције омбудсмана долазе до изражаја тек након одређеног временског периода од њеног увођења, са сталним јачањем осталих демократских институција и демократије уопште. Видети опширно: Д. Радиновић, *op. cit.*, стр. 316 – 317.

25 Walter Gellhorn, *Ombudsman and Others – Citizen's Protectors in Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1966, стр. 432.

26 Видети: К. С. Wheare, *Maladministration and Its Remedies*, Stevens & Sons, London, 1973, стр. 165 – 166.

27 Р. Марковић, *Управно право (општи део)*, стр. 499.

28 М. Јовичић, *op. cit.*, стр. 57.

29 Институција омбудсмана показала се нарочито прилагодљивом и издржљивом на афричком континенту. Тако је она опстала у једнопартијским системима у Танзанији, Замбији и Уганди, па чак и милитаризованим режимима у Нигерији и Гани. Оваква појава довело је до преиспитивања опште прихваћеног становишта о неопходности демократског окружења за настајак и успешно функционисање омбудсмана. Видети опширно: R. Gregory, *op. cit.*, стр. 156; Victor Ayeni, *Evaluating Ombudsman Programmes*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 178 – 179.

омбудсмана у појединим срединама.<sup>30</sup> Иако су неке од наведених замерки оправдане и завређују посебну пажњу (нарочито оне које се односе на идеализовање институције), добар део њих произлази из недовољне или погрешне информисаности о функцији омбудсмана. Такође, основни разлог снажном противљењу увођења ове институције у многим земљама налазио се у природи и карактеру власти, која га је доживљавала као директну претњу и опасност за сопствену егзистенцију.<sup>31</sup>

Из тих разлога, прилагодљивост се показала као неопходна особина омбудсмана, како би он уопште био уведен у систем и у њему опстао.<sup>32</sup> Наиме, релативна снага извршне и законодавне власти у било којој земљи, је нешто са чиме се сваки омбудсман сусреће. При томе, не постоји ни један систем који ће се добровољно подврћи темељној реформи, само да би то задовољило потребе и класичну функцију омбудсмана. Одатле произлази да је омбудсман тај који се мора прилагодити постојећој ситуацији, како би заузврат обављао преко потребну функцију која се од њега очекује.<sup>33</sup> Зато се са правом истиче да, *«оно што омбудсман ради и оно што он јесте, зависи од тога шта поједина земља, култура и систем власти треба и жели са његове стране»*.<sup>34</sup> Из тих разлога постоји велика разлика у функцији омбудсмана у земљама где се он уводи како би се супротставио корупцији великих размера и озбиљном кршењу људских права, од земаља где он треба само да подстакне државу да третира своје грађане са пуним поштовањем (нпр. у скандинавским земљама). Политичко окружење у коме омбудсман делује је понекад толико неповољно за његов рад, да он нема ништа више заједничко са

30 Тако је, на пример, укинута функција Парламентарног повереника у канадској провинцији Њуфаунленд (Newfoundland) 1992. године. Наведено према: Daniel Jacoby, *The Future of the Ombudsman*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 46.

31 Упоредити: Д. Радиновић, *op. cit.*, стр. 318.

32 О самом процесу успостављања институције омбудсмана, видети опширно: John Robertson, *Setting up an Ombudsman Office*, in *The International Ombudsman Yearbook*, vol. 1, 1997, Kluwer Law International, Hague, Boston, London, стр. 17 – 29.

33 Видети: R. Gregory, *op. cit.*, стр. 160.

34 С. Ferris, International Bar Association, Ombudsman Committee, стр. 8. Наведено према: Mjemmmas G. J. Kimweri, *The Effectiveness of an Executive Ombudsman*, in *The International Ombudsman Anthology*, стр. 386.

истинским омбудсманом осим имена.<sup>35</sup> У таквим условима, омбудсман «има функцију лажног демократског украса у недемократским и ауторитарним системима».<sup>36</sup> Оваква разноликост је и разлог што, и поред великих сличности у организацији и функцији омбудсмана широм света, не постоје две идентичне институције овога типа.

На крају, треба нагласити да се у својим радовима професор Поповић здушно залагао за увођење институције омбудсмана и у правни систем наше земље. Када је говорио о његовим могућим овлашћењима, професор Поповић је наглашавао да правобранилац грађана (заштитник грађана – М.Д.) „не би имао право да доноси одлуке, којима би поништавао односно укидао управне и друге акте. Он не би могао ни изменити акт. Он би у својој одлуци изнео своје мишљење, указивао на незаконитост и нецелисходност аката и саветовао односно давао препоруке како те неправилности треба исправити и отклонити. Таква мишљења правобраниоца могла би имати великог утицаја на стварање будуће правилне праксе. Правобранилац би деловао својим ауторитетом независног и непристрасног органа“.<sup>37</sup> Ове визионарске речи професора Поповића, преточене су у Закон о Заштитнику грађана много година касније.

---

35 R. Gregory, *op. cit.*, стр. 160 – 161.

36 Д. Радиновић, *op. cit.*, стр. 309.

37 С. Поповић, *op. cit.*, стр. 130.

Marko Davinić, LL.D.  
Assistant Professor  
Faculty of Law, University of Belgrade

### **COMPLEXITY OF OMBUDSMAN INSTITUTION EXPANSION PROCESS**

#### ***Summary***

*Institution of Ombudsman during the second half of the twentieth century has experienced an expansion, which cannot be compared with any other body or institution. This phenomenon, as well as characteristics of Ombudsman in different countries were expertly analyzed by Professor Slavoljub Popović, in his paper “The Ombudsman in world and our country.” Professor Popović, among many other functions, was also a Fellow of the Committee for Ombudsman of the International Association of Lawyers (International Bar Association). This paper is dedicated to a memory on the person and work of professor Popović, whose academic interest in various subjects of Administrative Law and Science of Public Administration is an example for younger generations that total commitment to science, does not necessarily mean effort and difficulty, if it is accompanied by a great love for this call.*

**Key words:** *academic work of professor Popović, control over actions of public administration, expansion of the ombudsman institution.*



**ВИЗИОНАРСКА МИСАО ПРОФЕСОРА СЛАВОЉУБА  
ПОПОВИЋА О УПРАВНИМ УГОВОРИМА**

*Апстракт:* Рад је посвећен научним радовима професора Славољуба Поповића о управним уговорима. Аутор предочава да је професор Поповић, темељним изучавањем решења сродних правних система и специфичности појединих држава у њеним оквирима, као и могућности примене тих решења у нашем правном поретку, пружио основу за потпуније сагледавање низа питања која у појединим периодима његовог рада нису постојала или су имала сасвим другачије карактеристике, а која су данас веома актуелна. Изреченој констатацији уподобљава се и институт управних уговора. С тога, у раду је предочено Поповићево гледиште о појму управних уговора, као и Поповићева анализа управних уговора у нас и у страном праву.

*Кључне речи:* научно дело професора Славољуба Поповића, управни уговори, упоредна анализа, домаће право.

Имао сам велику част да лично познајем и учим од великана Управног права професора Славољуба Поповића. Кажу да у животу ништа није случајно. Ипак, сматрам да сам имао велику срећу да низ година живим у истој згради са драгим професором. Упознао сам га као човека изузетне енергије, доброте, ведрога духа, увек спремног за разговор; као личност која је пленила својом појавом.

Тек касније сам спознао и ширину, дубину и визионарски карактер његове научне мисли у области Управног права. Професор Поповић је у великој мери допринео да се одредим за ову област науке и пружио ми је обиље књига и материјала који су ми помогли да се од почетка свог рада нападјам суштинским знањима о бројним питањима дисциплине којом се бавио. Професор је имао нарочиту способност да са лакоћом говори о сложеним проблемима, да их сагледава са различитих аспеката, да уважава мишљење других и да преноси своја велика знања и искуства на млађе колеге и студенте. Године нису утицале на његов младалачки дух и стваралаштво. Често се чула машина за куцање преко које је преносио најновија сазнања до којих је долазио изучавајући упоредна и домаћа теоријска достигнућа и практична искуства. Већ је дубоко зашао у осму деценију када ме је питао да му помогнем око савладавања рада на компјутеру, јер ће му то бити потребно у даљем раду. И заиста, годинама након тога професор је користећи модерну технологију наставио да увећава свој богати опус научног рада.

Живећи у различитим уређењима Србије и Југославије, С. Поповић је сагледавао проблеме времена у коме је живео и за њих нудио креативна решења. Међутим, он је био човек који је ишао и испред свог времена, бавећи се питањима за која је интуитивно осећао да ће се појавити или добити другачији облик на нашем поднебљу. Темељним изучавањем упоредних решења сродних правних система, али и специфичности појединих држава у њиховим оквирима, узрока, предности и недостатака, као и могућности примене тих решења у нашем правном поретку, Професор нам је пружио основу за потпуније сагледавање низа питања која у појединим периодима његовог рада нису постојала или су имала сасвим другачије карактеристике, а која су данас веома актуелна.



### Управни уговори – појам и карактеристике

Анализирајући узроке настанка и постојања института управних уговора, Професор Поповић, указује да јавноправна тела у својим делатностима не користе само своју јачу вољу формирану у управним актима, већ и поступак сагласности воља, а посебно поступак закључивања уговора.<sup>1</sup> При томе, напомиње да држава, односно друго јавноправно тело ове уговоре може закључивати са одговарајућим јавноправним телом, односно са другим правним лицем, као и са појединцима. Ови уговори у погледу њиховог предмета могу да буду различити, али се углавном с правног аспекта могу поделити на управне уговоре и уговоре општег или приватног права. С. Поповић указује да управни уговори имају у основи битне особине приватноправних уговора, али се од њих и разликују по извесним карактеристикама. „Под управним уговором подразумева се двострани правни акт који закључује држава, односно друго јавноправно тело са појединцем или правним лицем, а у циљу обезбеђивања функционисања јавне службе или вршења снабдевања органа, односно организације посебним предметима. Основна карактеристика управних уговора је нарочито у томе што се они закључују у циљу обезбеђења вршења јавне службе, што значи да држава, односно друга јавноправна тела те уговоре не закључују у својству приватноправних личности, већ као представници и носиоци одговарајуће јавне службе.“<sup>2</sup>

### Упоредна анализа управних уговора

Професор Поповић је у низу својих радова дао темељну упоредну анализу појма, карактеристика и врсти управних уговора, процедура за њихово закључивање, специфичних међусобних права и обавеза током трајања и раскида управних уговора, као и начина решавања спорова и органа који су за то надлежни. Истовремено, у вези са сваким од ових питања Професор је критички разматрао ставове различитих теоретичара. Радови Професора из ове области обимом захватања,

1 С. Поповић, „Специфичности управних уговора у романском праву“, Правни живот, бр. 11-12, Београд 1993 године, стр. 2163.

2 Ибид, стр. 2163-2164. Видети и С. Поповић, „О потреби увођења института управних уговора у наше право“, Архив, бр. 1-3, Београд, 1996, стр. 526.

дубином залажења у детаље и анализом сличних и различитих упоредних решења пружају нам поуздан ослонац, а његови ставови и данас плене својом свежином и визионарском димензијом. С. Поповић истиче: „Институт управних уговора најразвијенији је у француском праву, али се он појављује исто тако као значајан институт у управном праву, односно у праву других држава. Међутим институт управног права нема исте елементе у свим правима у појединим западним државама у којима постоји. Према томе, и само право западних земаља није јединствено у расправљању и регулисању института управног права, због чега се ... могу разликовати следећи системи управних уговора: ... а) систем романског права (Француске, Луксембурга, Шпаније); б) систем белгијског права, које је слично француском праву, али се по нечем разликује од њега; ц) систем германског права (Савезне Републике Немачке; њему је слично аустријско и швајцарско право); д) англосаксонско право, е) право Латинске Америке; ф) најзад, систем италијанског права, које не познаје институт управних уговора.<sup>3</sup>

### **Управни уговори у француском праву**

Професор Поповић указује да су, као посебан правни институт, управни уговори настали тек почетком 20. века, када је Државни савет донео одлуку *Terrier*, којом је стао на гледиште да управни уговори треба да потпадају под надлежност управног судства и то не по изричитом опредељењу закона (што је до тада био неопходан предуслов) већ и по својој природи, јер се закључују у циљу обезбеђења вршења јавне службе. Као други аргумент истиче се принцип по коме држава може бити оглашена за дужника само од стране управних судова. С. Поповић констатује да је институт управних уговора у Француској само делимично творевина законодавства, док је у већој мери творевина судске праксе.

Професор истиче да „сви уговори које закључује управа не спадају у категорију управних уговора. Ова разлика састоји се нарочито у томе,

<sup>3</sup> С. Поповић, „Специфичности управних уговора у романском праву“, стр. 2164. Поред западних система, он је средином 1970-их разматрао и схватања теорије о управним уговорима у социјалистичком праву, нарочито Совјетском Савезу, Бугарској, Пољској и Чехословачкој. Детаљније С. Поповић, „Управно право – Студије и чланци“, Књижевне новине“, Београд, 1973, стр. 166-169

што су управни уговори потчињени посебним правилима управног права, врло различитим од правила грађанског права и што спорове који настају у вези са управним уговорима решавају управни судови, док друга врста уговора потпада под режим грађанског права и спорове настале из таквих уговора решавају судови опште надлежности.<sup>4</sup>

С. Поповић указује да, изузев Дигија,<sup>5</sup> највећи број аутора у Француској стоји на гледишту да несумњиво постоји институт управног уговора. Тако Жез истиче да „дејства управних уговора нису иста као дејства грађанских уговора.“ Лобадер најпре констатује да појам уговора представља јединствени појам, па према томе уговор у управном праву и грађанском праву представља сагласност воља које стварају субјективне правне ситуације. Међутим, Лобадер сматра да је правни режим управних уговора у основи аутономан.<sup>6</sup>

Такође, професор Поповић покреће питање критеријума по коме се оцењује да ли је управа закључила управни уговор или уговор општег права. Констатује да је код извесних уговора несумњиво да су увек управни уговори по основу законског опредељења (нпр. уговори о јавним радовима и уговори о продаји државних непокретности) или по свом објекту. У погледу потоњих судска пракса сматра управним уговорима оне које је закључило јавно-правно тело (јавно-правно лице) у вези или поводом функционисања јавне службе и који поред осталог испуњавају један од два следећа услова: а) присуство у уговору ванредне (прекомерне или дерогативне) клаузуле<sup>7</sup> или б) непосредно учешће саговорача у вршењу јавне службе.

4 Ибид, стр. 132.

5 Диги је сматрао да не постоји основна разлика између уговора грађанског права и управних уговора. По њему уговор је правна категорија и ако елементи који га конституишу постоје, он постоји увек са истим карактером и истим последицама.

6 С. Поповић, „Специфичности управних уговора у романском праву“, стр. 2165-2166.

7 Под ванредним клаузулама подразумевају се одредбе које имају за предмет поверавање странкама права или стављање странкама на терет обавеза које су стране уговору по својој природи, а на које може слободно да пристане било која странка у оквиру грађанских и трговачких прописа односно клаузуле које се разликују по својој природи од оних које могу бити стављене у уговор аналоган грађанском праву. Ванредна клаузула даје уговору закљученом од стране јавноправне личности карактер управног уговора, чак у случају кад такав уговор нема никакве везе са јавном службом. Ибид, стр. 2166-2168.

У вези са настајањем управних уговора, Професор истиче да то подразумева сложени поступак у оквиру кога поједини елементи имају карактер једностраности. Такође, често је потребно претходно спровести одређени поступак у вези са одређивањем извођача или утврђивањем цене. То су углавном конкурс или јавно надметање и непосредна погодба.<sup>8</sup>

Посебни услови управног уговора представљају скуп писмених докумената који одређују услове уговора. Они обухватају следеће елементе: а) услови који садрже опште управне клаузуле утврђујући административне услове који се примењују на све уговоре закључене од стране министарства или одређене службе. Ове услове установљава свако министарство и служба, али централна комисија поставља посебне типске услове који могу бити учињени обавезним и путем министарске одлуке за све органе управе и јавне службе; б) услови садржани у заједничким прописима утврђују специјалне услове за сваку категорију уговора: утврђује их свако министарство и потчињени су консултативним комисијама за уговоре које образује министар; под истим условима као и претходно наведени услови могу бити учињени обавезним; ц) услови (анекси) садржани у специјалним одредбама утврђују посебне услове за сваки поједини уговор; они могу по потреби и вршити дерогирање у односу на опште управне клаузуле и на опште прописе. Разматрајући правну природу ових услова, Професор са правом истиче да изузев концесије јавне службе, они имају уговорни карактер, јер им једнострана редакција и претходно одређивање уговорних услова не одузима уговорну природу, већ их само везује за категорију уговора по пристанку. У погледу концесије јавних служби, он указује да из објекта таквог уговора који се не састоји само у успостављању правних односа између управе и њеног сауговорача, већ и у обавези сауговорача да организује јавну службу, произлази да посебни услови јавне службе имају полууговорни и полурегулаторни карактер.<sup>9</sup>

С. Поповић напомиње да „при извршењу управних уговора постоји партикуларизам, с обзиром да се појављују најбројнији и

<sup>8</sup> С. Поповић, „О потреби увођења института управних уговора у наше право“, стр. 527.

<sup>9</sup> С. Поповић, „Управно право – Студије и чланци“, стр. 136-137

најзначајнији елементи оригиналности (који одступају од општег режима уговора. Основ овог партикуларизма се базира на чињеници што управа има за циљ да дозволи или да олакша функционисање јавне службе. Из тога следује да у интересу јавне службе управа задржава у односу на неизвршење уговора ванредне прерогативе које јој допуштају не само да врши у односу на извршење уговора контролу изузетног домашаја, већ исто тако, под изузетним условима да једнострано мења одредбе уговора. Професор Поповић указује да сауговорач може да се ослободи своје обавезе само због разлога више силе и то само за време док она постоји. Управа у вези са извршењем уговора има право: а) да надзире и контролише извршење уговора, б) да примењује санкције у случају да постоје недостаци у извршавању обавеза сауговорача,<sup>10</sup> в) право да у току извршења уговора једнострано измени обим престација на које је обавезан сауговорач – ипак, у вези са овим овлашћењем управе, сауговорач има право на накнаду штете за обавезе које су му наметнуте и које би пореметиле финансијску равнотежу уговора и г) право да раскине уговор у свако доба. Правни режим потоњег права подвргнут је следећим принципима: 1) право на раскид уговора је опште и постоји у односу на све управне уговоре (према пракси Државног савета оно је правило „општег права управних уговора“; 2) раскид уговора у интересу јавне службе представља за управу дискреционо овлашћења; 3) дискреционо овлашћење на раскид уговора има карактер овлашћења јавног поретка, значи иако није предвиђено уговором, управа је овлашћена да га користи и не може се унапред одрећи тог права; 4) дискреционо овлашћење управе повлачи за сауговорача право на накнаду штете за претрпљену штету и за изгубљену добит.<sup>11</sup>

Из принципа о финансијској равнотежи сауговорача произлазе и његова права: а) на регулисање цена<sup>12</sup>, на евентуална обештећења,<sup>13</sup> на накнаду штете у случају постојања права на једнострану измену

<sup>10</sup> Од новчаних санкција, средстава принуде до раскида уговора. Ибид, стр. 138

<sup>11</sup> С. Поповић, „Специфичности управних уговора у романском праву“, стр. 2173-2174.

<sup>12</sup> Која је једнострано утврђена, али често уговор садржи клаузулу о ревизији или измени цене. Ибид, стр. 2173-2174.

<sup>13</sup> То су нпр, право на обештећење: због одговорности управе за учињене незаконитости, због спонтано извршених накнадних престација које нису биле

уговора у јавном интересу и на накнаду штете у случају примене теорије о непредвидљивости. Према потоњој теорији сауговарач је, и поред стања непредвидљивости,<sup>14</sup> дужан да у потпуности изврши све своје обавезе, јер је ова теорија усвојена да би се обезбедило континуирано функционисање јавних служби и поред насталих сметњи.<sup>15</sup>

С. Поповић указује на још једну специфичност режима управних уговора. Наиме, за решавање спорова који произлазе из управних уговора надлежни су управни судови.<sup>16</sup> Такође суд који решава ове спорове решава их као суд пуне јурисдикције. Тужилац може поставити захтев за поништај (уговора самог или мера предузетих од стране управе у извршењу уговора), захтев за раскид уговора, захтев за накнаду штете и друго.<sup>17</sup>

Поред француског модела, професор Поповић је анализирао и извесне специфичности управних уговора у другим земљама **романског права**. У погледу права **Луксембурга** посебну пажњу посветио је уговорима о јавним радовима и набавкама.<sup>18</sup> С друге стране, у праву **Шпаније** нарочито су га привукла питања као што су разликовање акта који претходи закључивању уговора и разликовање уговора који управа закључује, разликовање између управног уговора и приватног уговора који управа закључује и правни режим уговора које закључује држава (управа), која су добила на актуелности по доношењу Закона о државним уговорима из 1965 године.<sup>19</sup>

---

превиђене уговором, али за које се тврди да су биле апсолутно потребне или које су биле корисне за управу, због непредвиђених обавеза.

14 Да би се могла применити теорија о непредвидљивости потребно је да догађаји који је изазивају имају ненормални и непредвидиви карактер, да буду независни од воље сауговарача и да повлаче економски поремећај уговора. С. Поповић, „Управно право – Студије и чланци“, стр. 140

15 С. Поповић, „Специфичности управних уговора у романском праву“, стр. 2174-2176.

16 Државни савет је по изузетку надлежан за решавање само неких од спорова ове врсте.

17 Ибид, стр. 2177.

18 С. Поповић, „Управно право – Студије и чланци“, стр. 141-143.

19 Ибид, стр. 143-145.

### Белгијско право

С. Поповић указује да за разлику од француског права, спорови који произлазе из уговора закључених од стране управе не претпостављају коегзистенцију два судска система, већ су судови опште надлежности, према одредбама устава једини надлежни да решавају спорове који се тичу тумачења или извршења уговора било да их закључују управа или појединци. У вези са тим, он констатује да писци који сматрају да белгијско право не познаје институт управних уговора, већ да за све уговоре које закључује управа важи искључиво режим грађанског права, чине мањину. С друге стране, нпр. Флам сматра да за постојање управног уговора није битно да постоји једнакост странака; наиме једнакост странака није неопходно везана за природу уговора. Уговор се заснива на пристанку, па према томе супротна страна може пристати и на неједнакост. Такође, он истиче да постоји могућност да се тужбом код Државног савета оспоравају законитости управних аката који претходи или којим се одобрава управни уговор. Коначно, он сматра да као и у француском, тако и у белгијском праву постоје прекомерне прерогативе општег права које ужива управа, као што и постоји теорија о финансијској једнакости.<sup>20</sup>

### Германски систем

Изучавајући **немачко право** Професор Поповић констатује да се дуго времена материји управних уговора поклањала мала пажња.<sup>21</sup> Неки аутори поменути занемареност ове материје тумаче чињеницом, да ти уговори нису потчињени посебном правном режиму, с обзиром да постоји традиционално гледиште о томе да држава закључујући уговор поступа на исти начин као појединац, па према томе за њу важе правила приватног права и она у принципу располаже истом уговорном слободом.<sup>22</sup> Према учењу О. Мајера, правни акти управе су нормално једностранни акти, пошто се њима на једностран начин намеће воља управе, па према томе ови акти представљају акте

<sup>20</sup> Ибид, стр. 145-146.

<sup>21</sup> С. Поповић, „О потреби увођења института управних уговора у наше право“, стр. 529.

<sup>22</sup> С. Поповић, „Управно право – Студије и чланци“, стр. 147.

ауторитета и заповедања. Он поред аката управе „чисто једностраних“, разликује још и акте донете уз пристанак под којима подразумева акте као што су: концесија, наименовање функционера и сл., с обзиром да ови акти немају карактер уговора, где је пристанак заинтересованих странака неопходан услов за њихову законитост.<sup>23</sup> Међутим Мајер није потпуно негирао постојање уговора јавног права, али је допуштао да се такви уговори могу закључивати само између двеју управно-правних личности, под условом да се овакве странке не налазе једна према другој у односу субординације. В. Јелинек управни уговор називао је управним билатералним актом, који може да производи дејство само ако је формиран уз општу сагласност између странака, при чему је прихватање уговора од стране супротног сауговорача неопходан услов за важност уговора, а не само услов за законитост. Ф. Флајнер је признавао да управа прибегава форми уговора у случајевима кад закон или обичајно право то допуштају, одричући тиме право управе да једнострано утврђује правне односе.<sup>24</sup>

С. Поповић указује да новија доктрина стоји на гледишту да у немачком праву постоје и јавноправни уговори (*öffentliche rechtliche Verträge*). Тако на пример, Форстхоф сматра да се данас не може одржати тврдња да недостаје важећа норма без које иначе управни уговор не би могао бити у важности. Форстхоф сматра да је јавноправним и приватноправним уговорима заједничка координација уговорних страна. Он сматра да се може признати карактер јавноправног уговора у случају када се предмет уговора односи на јавно право. Без значаја је, међутим, чињеница који су партнери у таквом уговору, јер често се у таквим уговорима налазе и приватна лица. На ове уговоре се примењују правила јавног, а не приватног права. Форстхоф наглашава и да је код извесног броја уговора држави признато право да их одобрава или потврђује. К. Штерн, сматра да се јавноправни уговори могу поделити на субординационе и координационе уговоре. За прве уговоре карактеристично је да се уговорне стране налазе у односима надређености и подређености, док су код друге врсте уговора уговорне стране на једнаким позицијама. Овакву поделу прихвати и Х. Волф.

<sup>23</sup> С. Поповић, „О потреби увођења института управних уговора у наше право“, стр. 530.

<sup>24</sup> С. Поповић, „Управно право – Студије и чланци“, стр. 148.



Иначе, како напомиње В. Мерк, за решавање спорова који произлазе из јавноправних уговора надлежни су управни судови, а не судови опште надлежности.<sup>25</sup> У том смислу, Закон о управном судству из 1960. године одређује да су управни судови надлежни за све спорове јавног права који нису уставног карактера и који нису на изричит начин стављени у надлежност федералним законом другом суду.<sup>26</sup>

С. Поповић истиче да немачки Закон о управном поступку од 1976. године (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) садржи и одредбу о јавноправном уговору. Према поменутим одредбама, управним уговором се стварају, мењају или гасе јавноправни односи – ако то није у супротности са другим правним прописима.<sup>27</sup>

Професор Поповић наводи да нарочито традиционални **швајцарски аутори** Биркарт, Рик, Једлика, Шпајсер и судска пракса признају постојање уговора јавног права између управно-правних личности истога ранга, а посебно између општина, али је могућност закључивања таквих уговора између управе и појединца била дуже време оспоравана, под очевидним утицајем немачке доктрине. Тако професор Такомети, сматра да постоји више разлога због којих је институција јавноправног уговора између носиоца јавне власти и појединца у правној држави очигледно искључена зато што: а) између носиоца империјума и приватног лица не може бити никаквог уговарања у погледу предмета јавноправног карактера предмета о коме је закључен уговор, б) институција јавноправног уговора противречи не само управном праву, већ и важећим основним принципима правне државе. Ипак, он допушта ову врсту уговора само ако то изрично допушта јавни поредак.<sup>28</sup>

Међутим, многи писци (Драјер, Цвален, Имбоден) покушавају да створе доктрину и институт управног уговора. Тако Цвален сматра корисним да се повуче разлика између уговора грађанског права и управних уговора и то најпре због циља који се тиме постиже

<sup>25</sup> С. Поповић, „О потреби увођења института управних уговора у наше право“, стр. 531.

<sup>26</sup> С. Поповић, „Управно право – Студије и чланци“, стр. 150.

<sup>27</sup> С. Поповић, „О потреби увођења института управних уговора у наше право“, стр. 532.

<sup>28</sup> С. Поповић, „Управно право – Студије и чланци“, стр. 152 и 154.

(задовољавање општег интереса), а с друге стране због садржаја уговора, наиме због једностраног утврђивања клаузуле уговора од стране управе и због посебног карактера тих клаузула које превазилазе опште право. Овај писац сматра да супсидијарна примена грађанског права не значи аутоматску и у сваком случају нужну примену грађанског права када ни управни прописи, ни уговор не дају одговор на питања која искрсавају у вези са уговором. Наиме, како наводи, мора се водити рачуна о битним особеностима управног уговора: а) да је једна од уговорних страна јавна управа која не интервенише путем грађанско-правних овлашћења, већ на основу надлежности јавног права и која зато не може да поступа слободно на начин као што то може да поступа приватно лице и б) да се уговор односи својим предметом на јавни интерес, што је од необичне важности за његово извршење, јер у тој фази долазе до примене одредбе које дерогирају правила грађанског права. Потоња особеност је важна за тумачење управних уговора, начина њиховог извршавања, могућност управе да према саговорачу директно примени непосредне санкције и по питању могућности измене управног уговора. Цвален закључује да је уговор управног права институт који се налази на средини између грађанскоправног уговора и управног акта.

Професор Поповић издваја и мишљење професора Имбодена, према коме је за постојање управног уговора потребно да буду испуњена три услова: а) то је правни акт који се заснива путем изјава воља, б) да постоје две стране чија изјава воље тежи да постигне и регулише одређени правни однос, односно да постигне одређено правно дејство и ц) он се закључује и његово дејство се изражава на бази јавног права. Имбоден сматра небитним следеће критеријуме за појам управног уговора: а) равноправност странака и б) учешће у управном уговору јавног тела „као једне од странака.“ Он сматра да би услов равноправности странака негирао институт управног уговора на подручју јавне управе.<sup>29</sup>

У оквиру **аустријске правне доктрине**, професор Поповић најпре наводи мишљење Х. Келзена који негира могућност постојања „јавноправних уговора“ различитих од обичних уговора. По њему, уговор не представља појам грађанског права, већ појам чисто

---

<sup>29</sup> Ибид, стр. 153-154.

формалног својства, појам опште правне науке. Келзен сматра да се при неравноправном положају уговорних странака, каква је карактеристика јавноправних уговора, не може говорити о правом уговору. Антониоли сматра да постоје управни уговори и да они потичу из чињенице да целокупна јавна управа не може бити поверена једном једином правном носиоцу, већ послове јавне управе врши већи број правних носилаца, који се приликом вршења задатака управе морају сложити и споразумети. Управноправни уговори су изричито предвиђени управноправним прописима. По њему је битно да се они закључују на подручју вршења јавне власти и само између једнако овлашћујућих партнера. Професор Адамович има исто гледиште, при чему он сматра да се закључивањем јавноправних уговора заснива јавноправни однос, па стога и спорна питања која произлазе из таквог уговора спадају у надлежност управног судства.<sup>30</sup>

### **Италијанско право**

Анализирајући уговоре које закључује управа у **италијанском праву** професор Поповић посвећује посебну пажњу уговору о јавним радовима, који према доминирајућој италијанској доктрини и судској пракси представља уговор приватног права. Међутим, професор констатује да је предоминантност Цивилног кодекса само теоријска и да је овај уговор практично потчињен великим делом посебном правном режиму. У погледу правне природе општих услова (анекса) уговора подељена су мишљења. Велики део доктрине заступа тезу о њиховој уговорној природи. Судска пракса је најпре била усвојила тезу о јавноправној природи, да би Касациони суд најзад стао на становиште да општи услови имају значај уговорних одредаба.

Иначе, уговор о јавним радовима има посебне карактеристике у тренутку његовог закључивања (доношење извесних управних аката пре или после закључивања уговора, избор партнера према унапред постављеним правилима), извршења (управа има право да усмерава радове и врши надзор, да уноси измене уговора, врши ревизију цена под одговарајућим условима, право раскида уговора), као и у вези са споровима који настају из таквих уговора. Професор Поповић

<sup>30</sup> Ибид, стр. 155.

детаљно анализира потоње питање. Он указује да су у Италији према Уставу из 1947. године надлежни да решавају спорове о законитости управних аката судови опште надлежности и Државни савет. Подела надлежности је једно од најсложенијих проблема италијанског управног права. Судска пракса је једногласна да пре него што одлучи о својој надлежности, суд мора испитати *cause petendi* (правни основ тужбе) и *petutum* (предмет захтева). Ако појединац подноси тужбу због повреде интереса заснованог на закону онда се мора обратити Државном савету. У погледу предмета захтева, осуда управе на новчану накнаду штете може да буде изречена само од стране суда опште надлежности. Поништење општег акта којим се вређа интерес заснован на закону мора се захтевати тужбом поднетом Државном савету.

У вези са решавањем спорова везаних за закључивање јавних уговора, према правилу судске праксе Државни савет се мора огласити ненадлежним у погледу спорова који се односе на важност уговора. Међутим, судска пракса исто стоји на гледишту да је Државни савет надлежан да решава спорове из управних аката који претходе или следеју закључивање уговора. Она углавном сматра да све што се односи на формирање уговорне воље не спада у надлежност суда опште надлежности; напротив од момента када је уговор постао перфектан, сви спорови који се односе на уговор, директно или индиректно, спадају у надлежност редовног судства.<sup>31</sup>

### **Англосаксонско право**

Професор Поповић указује да у **праву В. Британије** не постоји институт управних уговора и да се правила општег права (*Common law*) примењују како на уговоре јавних колективитета, тако и на уговоре које закључују појединци. Међутим, он истиче да се правила о уговорној приватно-правној одговорности државе (Круне), као и других органа јавне власти примењују тек од 1947. године, када је донет закон којим је укинут поступак којим се грађанин обраћао молбом Круни за накнаду штете.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ибид, стр. 156-158.

<sup>32</sup> Иако је и пре тога Круна по правилу давала овлашћење молиоцу да покрене поступак против државе.

Иако је појам француског института управног уговора остао стран енглеској доктрини и судској пракси, то није спречило замах развоја управе и повећање подручја на коме је држава приморана да закључује уговоре. Ипак, Професор указује да су енглески судови били принуђени да остану у оквиру правила приватног права, тако да су када су решавали о обавези управе која је била очигледно уговорна, могли да бирају само између две солуције: а) ако је примат требало дати приватним интересима, суд је, по правилу, стао на гледиште да постоји уговорна обавеза управе у односу на појединца и то приватноправног карактера и б) ако је по оцени суда требало дати превагу општем интересу, суд је био принуђен да, супротно очевидној ситуацији, прогласи да у конкретном случају не постоји уговор и да потпуно ослободи управу сваке обавезе.

У вези са уговорним обавезама које преузима управа односно држава истиче се најпре правило према коме држава (Круна) не може уговором спречити своју слободу акције у материји која има у виду добробит државе (Welfare of the State). Овај принцип неодговорности државе за своје уговоре био је формулисан у одлуци „The Amphitrite“. Професор Вејд, међутим, истиче да се овде ради о изолованој одлуци и да њено доношење није потпуно јасно. Наиме, он наглашава да је наведено правило веома сумњиво, јер се не заснива ни на каквом овлашћењу и зато што значење речи „будућа извршна акција“ представља врло неодређен термин.<sup>33</sup>

Међутим, професор Поповић указује и на другачија мишљења у вези са овом пресудом, која сматрају да је правило изведено из поменуте пресуде, иако сувише широко, ипак у важности, али да би израз из пресуде „добробит државе“, који се сматра непрецизним требало заменити ограниченијим термином „јавна политика“ (public policy), који углавном одговара француском појму јавног поретка (l'ordre public). Ову тезу заступа Мичел који истиче њено непосредно преимућство, еластичност коју такав појам може да има у односима између управе и појединаца. Према мишљењу Мичела, циљеви који се остварују управном акцијом и потреба да се ти циљеви обезбеде под свим околностима, по сваку цену, што се назива „ефективношћу“ управе, намеће органима јавне управе далеко већу слободу акције него

33 Ибид, стр. 159-160.

што је то случају са појединцима. Према мишљењу професора Флама, ова прерогатива Круне слична је са ванредним клаузулама управе у француском праву. Ипак, Мичел примећује да то право Круне, да не поштује уговорне обавезе, није ни апсолутно, ни потпуно арбитрерно. Зато се природно поставља питање накнаде штете оштећеним појединцима, која је проузрокована оваквим поступком управе. Овде се у ствари ради о принципу финансијске једнакости, који је иначе познат у француском праву.

Такође, иако енглеско право не познаје институте сличне управном уговору у француском праву, неки аутори (Грифит и Стрит) сматрају да се практично могу постићи исти резултати, јер по правилу министарства закључују уговоре на основу тачно утврђених стандардних правила и услова, који признају извесна привилегована права држави као сауговарачу.

Мичел истиче да нова пракса управе показује да управа у појединим случајевима води рачуна о промењеним околностима које су проузроковале незакониту штету другој уговорној страни и да због тога управа као друга уговорна страна признаје и одговарајућу накнаду сауговарачу који је оштећен промењеним околностима. Он напомиње да је оваква одлука, у погледу својих дејстава, слична са доктрином непредвидљивости, али је разлика нарочито у чињеници да се накнада штете признаје сауговарачу не као неко његово право, већ из милости (*ex gratia*). Наиме, сауговарач није имао на располагању никакве могућности подношења тужбе суду.

Даље Мичел наводи да се у одсуству аутономног појма управног уговора, тешкоће врло брзо појављују. Строгост општег права у погледу уговора, која може бити корисна и повољна уколико се тиче уговора закључених између приватних лица, може бити сасвим неодговарајућа и представљати тешкоће када се одредба општег права примењује на уговоре које закључују органи јавне власти. Поред тога, Мичел истиче да тенденција у правцу стварања теорије о јавним или управним уговорима није константна. Пресуда у ствари *Glasgow Corporation V. Western Heritable Investment Co*, представља пример супротне тенденције. У овој пресуди суд није водио у довољној мери рачуна о јавним интересима, већ је ишао више за заштитом интереса другог сауговарача. Одсуство еластичности управних уговора има

за последицу појаву да управа тежи да регулише своје поступање управним и дискреционим методама. Што се тиче сауговарача, он иде за тим да тражи заштиту својих права у строгости уговора.<sup>34</sup>

Професор Шварц истиче да је у одсуству изричних законских одредаба, доктрина имунитета суверена била примењена и у споровима о одговорности покренутим против **Сједињених Америчких Држава**, а у вези са закљученим уговорима. Међутим, Конгрес је већ 1855. године установио посебан Суд за жалбе, чији је задатак да доноси одлуке по тужбама против САД на основу закљученог формалног или прећутног уговора. Шварц указује на мишљење да је овај суд веома близак институцији Државног савета у Француској, али истиче да је то само делимично тачно. Наиме, Суд за жалбе, осим решавања спорова по предметима из уговора између појединца и државе, нема никакве друге задатке који су поверени Државном савету, као што је одлучивање по тужбама за поништај управних аката и тужбама у вези ас деликтном одговорношћу државе, које се у америчком праву првенствено подносе савезним судовима дистрикта.

Такође, истиче се да у америчком систему у споровима против САД појединац нема право да о уговорној одговорности државе одлучује порота (што је у највећем броју случајева код уговорне одговорности приватног лица) и што се приватно лице које изгуби спор може осудити на трошкове, а САД само ако је таква обавеза предвиђена законом. У вези са закључивањем уговора државе са појединцем истиче се и тенденција у пракси у смеру предвиђања клаузула у уговорима, према којима ће у случају спора покренутог на основу уговора, одлуке надлежних службеника бити „дефинитивне и без призива“, чиме се истиче професор Шварц практично искључује тужба против државе по питању уговора.<sup>35</sup>

### **Југословенско право**

Проучавајући уговоре које је закључивала управа у старој Југославији, С. Поповић указује да је правна доктрина углавном стајала на гледишту да су уговори закључени по Закону о државном

<sup>34</sup> Ибид, стр. 160-162.

<sup>35</sup> Ибид, 162.

рачуноводству, у суштини представљали приватно правне уговоре који су у извесној мери били регулисани нормама посебног права. Надлежност суда опште надлежности не само да по њима није била искључена него је била призната у главној ствари. С друге стране, С. Поповић указује да је Љ. Радовановић,<sup>36</sup> који је више био под утицајем француске правне теорије истицао да поред уговора чисто приватноправног карактера, управни органи закључују уговоре у име државе и као носиоци јавне службе. Овакви уговори се, по њему, разликују од обичних приватноправних уговора и по специјалном односу у коме се уговарачи налазе и по самој природи уговорне садржине. По поменутом аутору, суштина режима се састојала у томе што су ови уговори били подведени под две јурисдикције, грађанску и управноправну. Он је истицао да се ови уговори разликују од одговарајуће институције у Француској тиме што су само делом потпадали под јурисдикцију Државног савета, тј. само уколико је била у питању примена Закона о државном рачуноводству или уколико се радило о испитивању правилности спроведеног управног поступка.<sup>37</sup>

Средином 1970-их година професор Поповић истиче да су теоретска разматрања о институцији управних уговора веома оскудна.<sup>38</sup> Он указује да су за те готово три деценије постојала углавном само два чланка односно реферата и то В. Иванчевића и Д. Денковића, чија се гледишта углавном разилазе по питању да ли би требало *de lege ferenda* усвојити институцију управног уговора. Наиме, В. Иванчевић<sup>39</sup> је углавном заступао гледиште да би их требало увести, док Д. Денковић<sup>40</sup> није био децидиран у негирању сваке могућности постојања института управних уговора, али се ипак определио за гледиште да би целисходније било усвојити пут класичног уговора у

36 Љ. Радовановић, „Управни уговор“, Архив за правне и друштвене науке, књ. XIII (XXX), 1926, стр. 181-182, 281-298.

37 С. Поповић, „О потреби увођења института управних уговора у наше право, Архив, бр. 1-3, Београд, 1996, стр. 532-533.

38 С. Поповић, „Управно право – Студије и чланци“, Књижевне новине“, Београд, 1973, стр. 172.

39 В. Иванчевић, „Теорија административних уговора“, у књизи „Инвестиције“ (уредио А. Голдштајн), Информатор, Загреб, 1969, стр. 71-87.

40 Д. Денковић, „Управни уговор и облигациони однос радних организација које врше јавна овлашћења“ (Реферат на Саветовању о цивилном кодексу, фебруара 1970).



погледу оних уговора које закључују држава, односно организације које врше јавна овлашћења у вези са вршењем јавних служби. Разлог за недовољно посвећивање пажње овој материји је у чињеници коју наводи С. Поповић да право у Југославији после Другог светског рата није познавало институт управних уговора. Наиме, „за уговоре које закључује држава односно организације које врше јавна овлашћења важе општа правила грађанског односно привредног права, па и спорове који произлазе из таквих уговора решавају судови опште надлежности односно привредни судови.“<sup>41</sup> Ипак, С. Поповић указује да се „на основу анализе појединих законских текстова може доћи до закључка да се у одредбама појединих закона наилази на неке од карактеристика управног уговора какав познаје француско право.“ Тако, поједини прописи предвиђају „поступак за закључивање уговора у форми јавног надметања, прикупљањем понуда и непосредне погодбе,<sup>42</sup> у неким прописима су „одредбе које дају право једностране измене обавеза једној уговорној страни уз њену обавезу да накнади штету причињену тиме другој уговорној страни,<sup>43</sup> „неки прописи предвиђају и могућност измене уговорних обавеза због појаве околности које наносе штету другој уговорној страни уз обавезу друге уговорне стране да плати одговарајућу накнаду штете,<sup>44</sup> „поједини прописи предвиђају обавезно закључивање уговора“, а „неки прописи предвиђају и одредбе о прибављању претходног одобрења односно сагласности за закључивање уговора.“<sup>45</sup>

Такође, професор Поповић разматра могућност увођења института управног уговора у наше право, а у склопу доношења цивилног кодекса и законодавног регулисања материје о облигацијама и уговорима. Најпре, он указује да измењени друштвено-економски односи указују на неодрживост институције управних уговора у нашем праву. „У складу са одумирањем државе и права, држава све

41 С. Поповић, „Управно право – Студије и чланци“, стр. 172.

42 „Ове облике француско право познаје када се ради о јавним радовима и јавним набавкама (l'adjudication, l'appel d'offre, le marché de gré à gré).“ Ибид, стр. 174

43 „Овде се ради о француској теорији (les clauses exorbitantes).“ Ибид, стр. 174.

44 „Ово би одговарало француској теорији о непредвидљивости (la théorie de l'imprévision).“ Ибид, стр. 174.

45 Ибид, стр. 173-174.

мање треба да интервенише јавноправним актима и у све већој мери да се подвргава правилима општег права.“ Такође, он напомиње да се у вршењу јавне функције, поред служења јавним овлашћењима и иступања са елементима принуде, јавна управа у обезбеђењу вршења управне функције може служити и уговорном формом, кад није неопходно да користи јавна овлашћења. У таквим ситуацијама требало би поћи од правила да и за јавну управу при закључивању уговора, па и кад се они односе на обезбеђење вршења јавне управне функције, важе општа правила. Професор је мишљења да ће овакав став знатно више допринети свођењу јавне управе на вршење функције која треба да прерасте у друштвену службу и да због тога не треба инсистирати на посебним привилегијама и прерогативима јавне управе, кад она ступа у уговорне ситуације, па и кад се ради о вршењу јавне управне функције.<sup>46</sup>

### **Период после усвајања Устава Републике Србије и Устава Савезне Републике Југославије**

Професорова констатација о оскудности теоретских разматрања о институцији управних уговора важи и данас, нарочито ако се упоређују степени обраде питања повезаних са управним уговорима са другим темама из области управног права, као што су нпр. појам управе, организација управе, управни акти, питања управног поступка, управног спора и сл. Позитиван пример тематске обраде управних уговора представљала је секција за управно-правну заштиту слобода у оквиру Копаоничке школе природног права 1993. године, чијем је раду значајан допринос пружио и професор Поповић разматрајући специфичности управних уговора у романском праву.<sup>47</sup>

Средином 1990-их професор Поповић констатује да је „доношењем Устава СРЈ и Устава Републике Србије, напуштен...систем друштвеног самоуправљања, друштвених договора, самоуправних споразума, као и институт друштвене својине...“ „Смањени су елементи полицијске принуде“ и уведен је вишестраначки политички систем. Уведена је тржишна привреда која захтева, између осталог, напуштање појединих

<sup>46</sup> Ибид, стр. 176.

<sup>47</sup> С. Поповић, „Специфичности управних уговора у романском праву“, Правни живот, бр. 11-12, Београд 1993 године.

правних института из ранијих периода... и увођење одговарајућих института који су више у складу са наступелим променама.“ Поново је законима уведен институт јавне службе, који није идентичан са претходним системом „организација које врше послове од посебног друштвеног интереса“, због чега је настала потреба да се и тај институт усклади са правним, привредним и променама извршеним доношењем нових устава. Такође у социјалистичкој Југославији је у највећој мери за акте државе односно остваривање јавних интереса, примењиван институт управног акта, чија је битна карактеристика једнострано изражена воља.<sup>48</sup> Међутим, он указује да се стање у СРЈ у погледу управних уговора није битно изменило, јер ова институција још увек не постоји.<sup>49</sup>

Професор Поповић истиче да сви наведени разлози говоре у прилог увођењу института управних уговора у наше право. „Циљ управних уговора је, с једне стране, омогућавање успешног функционисања јавне службе, тј. обезбеђење континуираног њиховог вршења, а с друге стране, поштовање права и другог саговорача управног уговора који може бити приватно, правно и физичко лице.“ „Институт управног уговора може допринети сврси да се при вршењу јавноправне функције од стране управе и грађанин стави у равноправни положај са управом, а да управа не изгуби ефикасност као важно своје својство.“

У погледу судова који би били надлежни за решавање спорова који проистичу из управних уговора, С. Поповић је мишљења „да би такве спорове требало да решавају посебни управни судови, које би требало увести у наше право... Ови судови би били надлежни за решавање управних спорова, као и спорова који настају из управних уговора.“ Овим ставом професор Поповић је више од деценије пре успостављања Управног суда у Србији, визионарски указао на организационо решење које би требало да обезбеди квалитетније и ефикасније решавање спорова који настају из управне делатности. Поред тога, С. Поповић се залагао да спорови који настају из управних уговора имају карактер спора пуне јурисдикције, што би омогућило управним судовима да поступају на начин како поступају и редовни судови.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> С. Поповић, „О потреби увођења института управних уговора у наше право“, стр. 536.

<sup>49</sup> Ибид, стр. 525.

<sup>50</sup> Ибид, стр. 536-537.

### **Закључна разматрања**

Управни уговори и данас не постоје као именовани правни институт у нашем правном систему. Такође, не постоји посебан правни режим који би га издвајао од осталих уговора и од једностранних управних аката.<sup>51</sup> Одређене карактеристике ове врсте имају поједини уговори нпр. они који се закључују на основу Закона о концесијама.

Закон о управним споровима није предвидео изричиту надлежност Управног суда за спорове који би проистекли из управних уговора. На основу одредаба које уређују питање предмета управног спора Управни суд би, по нашем мишљењу, могао да заснује надлежност у погледу коначних управних и појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу за које није предвиђена другачија судска заштита, као и других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено - а који се нпр. доносе у вези са процедуром закључивања управних уговора. Што се тиче преосталих спорова који би проистекли из управних уговора, нарочито у вези са једностранним изменама или раскидом уговора, ове одредбе не пружају простор за заснивање надлежности Управног суда, што не сматрамо добрим решењем.

Међутим, управо је у току израда новог Закона о општем управном поступку. То је прилика да се, слично немачком решењу, у наш правни систем и званично уведу управни уговори. На тај начин би се проширио дијапазон инструмената за остваривање јавних интереса и створили предуслови за њихово задовољавање мање ауторитативним инструментима. Истовремено, то би допринело јачању кооперативне улоге државе и њене управе и обезбедило задовољавање јавних потреба улагањем средстава и коришћењем знања и вештина приватног сектора. У вези са органом који би био надлежан за решавање спорова који из управних уговора проистекну, слажемо се са ставом професора Поповића да би такве спорове требало да решава Управни суд и то у спору пуне јурисдикције, чиме би се обезбедило да се на једном месту сагледају сва спорна питања која се у вези са овим сложеним институтом покрећу. Ово решење би захтевало допуну одредаба

---

<sup>51</sup> З. Томић, „Опште управно право“, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени Гласник, Београд, 2009, стр. 192.

о предмету управног спора у Закону о управним споровима, уз предвиђање могућности да се посебним законима за поједине врсте управних уговора, уз одговарајуће образложење, пропишу и нека друга решења (нпр. арбитража).<sup>52</sup>

Поред тога, у погледу конкретних питања у вези са дефинисањем појма управних уговора, њихових врста, услова пуноважности, начина закључивања, извршења преузетих обавеза, посебних овлашћења јавне управе у односу на сауговорача, принципа финансијске равнотеже, као и престанка дејстава управних уговора, богато упоредно искуство, критичка разматрања и увек актуелни ставови које нам је оставио у наслеђе професор управног права Славољуб Поповић служе као вечита инспирација за спознају и откривање нових путева, али и сигурна лука у којој увек можемо пронаћи праве одговоре.

*Dobrosav Milovanović, LL.D.  
Assistant Professor  
Faculty of Law, University of Belgrade*

### ***VISIONARY THOUGHT OF PROFESSOR POPOVIĆ ON ADMINISTRATIVE CONTRACTS***

#### ***Summary***

*This paper is dedicated to the scientific work of professor Popović on administrative contracts. Author presents that Professor Popović, by thorough studying of solutions in similar legal systems and specifics of individual states within them, as well as of potential application of these solutions in our legal system, provided the basis for a more complete understanding of a number of issues that in some periods of his work did not exist or had quite different characteristics, but which are very relevant today. These findings are also relevant for institute of administrative contracts. In addition, the paper presents Popović's view on the concept of administrative contracts, and Popović's analysis of administrative contracts in Serbia and in foreign law.*

***Key words:*** *scientific work of professor Popović, administrative contracts, comparative analysis, domestic law.*

<sup>52</sup> Као што је то предвиђено важећим Законом о концесијама.



**ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ  
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЗАКОНОДАВСТВУ  
РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ**

*Апстракт:* Рад је посвећен инспекцијском надзору у области заштите животне средине у законодавству Републике Македоније. Аутор анализира стратешке документе заштите животне средине у праву Македоније: Први и Други Национални акциони план за заштиту животне средине (НЕАП), Стратешки план Министарства животне средине и просторног планирања за 2008-2010, Национални програм за инвестиције у животну средину, Национални план за управљање отпадом (2009-2015) и Националну стратегију за одржив развој. Нарочита пажња посвећена је праву Европске уније у овој области. С тим у вези, аутор наглашава значај новог Закона о инспекцијском надзору, који има за циљ да кодификује материју инспекцијског надзора и обезбеди ефективно и ефикасно поступање инспекцијских органа.

*Кључне речи:* заштита животне средине, инспекцијски надзор, Закон о инспекцијском надзору, право Европске уније.

## УВОД

Надзор који је схваћен као посебна делатност коју врши одређена организација, изједначује се са термином контрола (која може бити друштвена, политичка, финансијска, инспекцијска итд). Истиче се да је надзор процес (однос) у којем једна страна посматра, прати и врши утицај на одређене активности које има друга страна, да би обезбедила остваривање предвиђеног циља.<sup>1</sup> Може се рећи да је термин “надзор” и “контрола” близак термину “инспекција” (inspector – “прегледа”, етимолошки значај је “да се види унутра”). Реч је о посебној техници приликом обављања контроле која се састоји у директном и детаљном упознавању са фактима (са непосредним увидом у послове), да би се добио потребан “материјал” за констатацију и (евентуално) интервенцију контролора. “Инспекција” се поверава специјализованим (стручним) лицима која се у односу на посао који врше, појављују као “спољни фактори” поред тога што поступају у име контролора, “инспектори” се по правилу, не мешају у делатност субјеката који су подвргнути контроли (осим у случајевима да би преузели заштитне мере).<sup>2</sup> Инспекцијски надзор је посебан облик управног надзора, који се остварује непосредним увидом у одговарајуће правно и фактичко стање.<sup>3</sup> Циљ инспекцијског надзора је контрола над применом закона од стране грађана и правних лица, али и од стране органа управе. Овај облик контроле остварује се посредством инспекцијских служби, које имају одговарајућу организацију, надлежности и овлашћења. Према томе, инспекцијски надзор представља облик управног надзора, који обављају посебна категорија службеника - инспектори, који располажу непосредним овлашћењима да доносе акте и да подузимају управне послове у односу на шири круг надзорних субјеката, а све са циљем да преко непосредног увида у послове обезбеди законитост у пословању оних који су субјекти надзора.

---

1 Др. Зоран Томић, Управно право, Управна контрола управе, теоријски модели и позитивно правна анализа, Савремена администрација, Београд, 1989, стр. 8

2 Ибид., стр. 9

3 Ђорђе Блажић, Прилог теорији о инспекцијском надзору, Правни живот, бр. 9 1995; Ђорђе Блажић, Инспекције, Подгорица, 2000, сп: Проф. Др Стеван Лилић, Проф. Др. Предраг Димитријевић, Проф. Др. Милан Марковић, Управно право, Београд, 2004, стр. 363



У праву Македоније инспекцијски надзор био је уређен пре свега Законом за организацију и рад органа државне управе<sup>4</sup>, који је као једна од надлежности органа државне управе, утврдио обављање управног и другог инспекцијског надзора и друге управне послове кад су овлашћени законом за то. У том смислу, инспекцијски надзор обухвата надзор над спровођењем и примену закона и других про-писа од стране државних органа, јавних предузећа, трговачких друштва, установа, физичких и правних лица. Предвиђено је да инспекцијски надзор врше једино органи државне управе у оквиру својих овлашћења, а за обављање инспекцијског надзора може да се оснива инспекторат као орган у саставу министарства. И Законом за локалну самоуправу<sup>5</sup> предвиђено је да општина може да организује општински инспекторат ради обављања инспекцијског надзора над вршењем послова од њене надлежности. Сагласно новој законској регулативи, у Македонији инспекцијски надзор је надзор над применом закона и прописа донет на основу закона у пословању државних органа, јединица локалне самоуправе и града Скопља, јавних предузећа, трговачких друштава, установа и правних и физичких лица над којима се врши надзор, као и изрицање инспекцијских мера и санкција са циљем одстрањивања утврђених неправилности.<sup>6</sup> Законом за инспекцијски надзор уређују се основна начела инспекцијског надзора, организација инспекцијских служби, координација инспекцијских служби, права и обавезе инспектора, права и дужности субјеката надзора, поступак за вршење инспекцијског надзора и друга питања која се односе на инспекцијски надзор.

Сагласно законској регулативи постоје више врста инспекција<sup>7</sup>, а једна од њих је инспекција која се врши у области заштите животне средине. Вршење инспекцијског надзора у области заштите животне

4 Закон за организација и работа на органите на државната управа (“Службен весник на РМ” бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008)

5 Закон за локална самоуправа (“Службен весник на РМ” бр. 5/2002)

6 Закон за инспекцијски надзор (“Службен весник на РМ” бр. 50/2010), чл. 2, ст. 1, т. 2

7 На пример санитарна, тржишна, пољопривредна, ветеринарна, грађевинска, рударска, саобраћајна инспекција и др. Види више: Наум Гризо, Симеон Гелевски, Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно право, Скопје, 2008, стр. 365, 366

средине има, пре свега, превентивни карактер, што значи да треба да спречи делатности које су штетне по животну средину, а који би могли да се појаве као резултат неконтролисаног технолошког развоја.<sup>8</sup> У том смислу, у законским актима предвиђају се, међу осталом, и начело превенције као и предузимање мера која предвиђају забрану вршења одређених активности који могу да допринесе да се загади животна средина.

Имајући у обзир нарушавање квалитета животне средине, у новије време све више се констатује потреба да се иста доведе у такво стање која неће да наруши функционисање живота и здравље људи, и да се она заштити преко предузимања системских мера од стране државних органа у правни систем државе.

## **ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

Под животном средином може се подразумевати вода, ваздух, земља, њихов међусобни однос као и однос између њих и сваког бића.<sup>9</sup> Постоји и мишљење према коме се под животном средином подразумева и целокупна биосфера, па и космички простор, подразумевајући и културне чиниоце.<sup>10</sup> Сагласно Јединственом Европском акту из 1987. године, под појмом животне средине подразумева се поред природне средине човека, и целокупна социо-економска средина.<sup>11</sup>

Није спорно касније признавање права здраве животне средине за основно право човека, за шта говори и факт да се убраја у тзв.

---

8 Дејан Миленковић, Збирка прописа из области заштите животне средине, Београд, 2006, сп: Стеван Лилић, Еколошка инспекција у законодавству Србије и ЕУ, Педесет година Европске уније, Институт за упоредно право, Влада Србије, Канцеларија за придруживање ЕУ, Београд, 2007, стр. 278

9 Kiss and Shelton: Manual of European Environment Law, Cambridge, 1994, p. 4, сп: Славољуб Поповић, О проблемима заштите животне средине – са освртом на СЦГ, Правни живот, Часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Србије, Београд, 9-2004, стр. 385

10 Вуксановић, Значај одређивања појма Човекове околине, Југословенска ревија за међународно право, бр. 1-1998, стр. 84'92, сп: Славољуб Поповић, О проблемима заштите животне средине – са освртом на СЦГ, Правни живот, Часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Србије, Београд, 9-2004, стр. 385.

11 Славољуб Поповић, О проблемима заштите животне средине – са освртом на СЦГ, Правни живот, Часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Србије, Београд, 9-2004, стр. 386

трећу генерацију људских права, поред права на мир, права на развој и других права, које припадају групи солидарносних права<sup>12</sup>. Наиме, постављало се питање да ли је право на здраву животну средину право у правом смислу, да ли је потребно његово правно уређивање, каква је његова правна природа и сл.<sup>13</sup> Према Anthonya H. Vircha право може да постоји без икакве активности од стране лица које има то право, односно неко може да има неко право, а да притом не зна да га има.<sup>14</sup>

Полазећи од опште прихваћеног схватања да је право на здраву животну средину право које има свако људско биће, а да би могли да се уживају сва остала права од прве и друге генерације, односно политичких права, економских, социјалних и културних права, најпре треба да се обезбеде услови за уживање права на здраву животну средину.

Када је реч о међународном правном оквиру који регулише право на здраву животну средину, треба да се истакне да је релативно мали број међународних уговора у области животне средине који експлицитно имају за циљ право човека на здраву животну средину. У том смеру, најчешће закључци које се односе на везу између циљева и активности у области животне средине са правом човека на здраву животну средину извлаче се посредно и то најчешће преко везе са здрављем. Примери за то су Бечка конвенција за заштиту озонског слоја, Конвенција за климатске промене, Стокхолмска конвенција за дуготрајне органске загађиваче, Базелска конвенција за контролу прекограничног кретања опасног отпада и њихово одлагање, и др. Међународни акти који уређују човекова права и експлицитно формулишу право на здраву животну средину су Афричка повеља за људска права и права народа и Протокол Америчке конвенције за права човека. И свакако, постоји могућност да се смисао овог права извучи од других права и у ширем контексту примењује се и у оквирима функционисања Европског суда за људска права. Ипак,

<sup>12</sup> Љубомир Данаилов Фрчкоски, Међународно право за правата на човекот, Скопје, 2005, стр. 45

<sup>13</sup> Рената Тренеска, Право на здрава животна средина, Реформи, јули-август, 1998, стр. 33

<sup>14</sup> Тренеска-Дескоска Рената, Конституционализмот и човековите права, Правен факултет "Јустинијан Први", Универзитет "Св. Кирил и Методиј", Скопје, 2006, стр. 55

права будућих генерација спомињу се као оквир за политику која се односи на животну средину већ од Стокхолмске декларације од 1972. године.<sup>15</sup>

Поред предвиђања здраве животне средине, за основно право човека у међународним актима исто се затим уређује у националној регулативи држава, прво преко нормирања у уставним текстовима, а затим, разрађујући га у законској и подзаконској регулативи. У оквиру своје легислативе, свака држава регулише питање које се односи на заштиту животне средине, тако да су у својим уставима у скоро свим земљама присутни идентични елементи који иду у прилог доношењу посебног закона за заштиту животне средине, а отуда и право на здраву животну средину са опредељивањем основних вредности који се штите.<sup>16</sup>

У Македонији, као темељна вредност уставног поретка утврђена Уставом Републике Македоније,<sup>17</sup> предвиђено је уређивање и хуманизацију простора и заштита и унапређивање животне средине и природе. При томе, предвиђа се право сваког човека на здраву животну средину и обавезу свакога да унапређује и штити животну средину и природу. Сагласно уставним одредбама за поштовање опште прихваћених норми међународног права, Македонија има ратификовано прилично велики број међународних докумената и аката<sup>18</sup>, а у законској и подзаконској

15 Драгољуб Тодић, Право животне средине и хумана будућност, Правни живот, Удружење правника Србије, Београд, 9-2006, стр. 599.

16 Крсте Ристески, Борче Давитковски, Еколошко право, Скопје, 1997 година

17 Устав на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр. 52/91, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03 ), чл. 8, ст. 1, алинеја 10

18 Конвенција за оценка на прекуграничните влијанија врз животната средина (Еспо, 1991), Конвенција за биолошка разновидност (Рио), Конвенција за заштита на водните живеалишта со меѓународно значење за заштита на водните птици (Рамсар), Конвенција за заштита на миграторни видови диви животни (Бон), Конвенција за заштита на дивниот растителен и животински свет и природните живеалишта во Европа (Берн), Конвенција за заштита на светското културно и природно наследство, Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашањата поврзани со животната средина (Архус), Виенска Конвенција за заштита на озонскиот слој (Виена, март 1985), Монреалски Протокол во врска со супстанциите кои го осиромашуваат озонскиот слој (Монреал, септември 1987), Дополнување кон Монреалскиот Протокол, Базелска Конвенција во врска со контролата врз прекуграничните загадувачи со опасен отпад и неговото депонирање Рамковна Конвенција на Обединетите Нации за климатски промени (Њујорк, 1992), Конвенција за меѓународна трговија

регулативи<sup>19</sup> настоји да имплементира меѓународне стандарде у области заштите животне средине. Полазећи од тога да су мере и активности у области заштите животне средине од јавног интереса, Закон за животну средину<sup>20</sup> уређује права и обавезе Републике Македоније, општина, града Скопља и општина у граду Скопље, као и права и дужности правних и физичких лица, у обезбеђивању услова за заштиту и унапређивање животне средине, ради остваривања права грађана на здраву животну средину. Са циљем остваривања заштите и

---

за загорени диви животински и растителни видови (Вашингтон), Конвенција за далекусежно прекугранично загадување на воздухот (Женева, ноември 1979), Конвенција на ООН за борба против опустинување во земјите што се соочуваат со сериозни суши или со опустинување, особено во Африка 1984, Протокол за долгорочно финансирање на Програмата за соработка за мониторинг и евалуација на далекусежниот пренос на загадувачите на воздухот во Европа (ЕМЕП) (Женева, 1984), Протокол за редуција на емисиите на сулфурот или нивните прекугранични флуксеви за најмалку 30 проценти (Хелсинки, 1985), Протокол за контрола на азотните оксиди или нивните прекугранични флуксеви (Софија, октомври 1988), Протокол за контрола на емисиите на испарливи органски соединенија или нивните прекугранични флуксеви (Женева, 1991), Протокол за понатамошна редуција на емисиите на сулфурот (Осло, 1994), Протокол за ацидификација, еутрофикација и приземен (тропосверски) озон (Гетеборг, 1999), Конвенција за заштита и користење на прекуграничните водотеци и меѓународни езера (Хелсинки, 1992), Ротердамска Конвенција за претходна информираност во меѓународниот промет на опасни хемикалии и пестициди (Ротердам, 1998), Европска Конвенција за заштита на рбетници кои се користат за експериментални и други научни цели, Европска комисија за заштита на домашните миленици (Стразбур), Види више: [www.moerr.gov.mk](http://www.moerr.gov.mk)

19 Закон за животната средина, Закон за заштита од бучава во животната средина, Закон за заштита на природата, Закон за управување со отпад, Закон за квалитет на амбиентниот воздух, Закон за генетски модифицирани организми, Закон за водите, Уредба за учество на јавноста во текот на изработката на прописи и други акти, како планови и програми од областа на животната средина (“Службен весник на РМ” бр. 147/2008), Правилник за начинот и постапката на обезбедување пристап до информациите во врска со животната средина (“Службен весник на РМ” бр. 93/2007), Правилник за содржината, формата и начинот на донесување на планот за вршење инспекциски надзор (“Службен весник на РМ” бр. 128/2007) и други. У контекст питања за подузете активности за примену регулативе у овој области у Македонији усвојен је Стратешки план за 2008-2010 године, који предвиђа постизање стандарда Европске уније за квалитет животне средине, природе и одрживог развоја преко спровођење законодавства, а са циљем побољшање квалитета животне средине и природе, смањивање загађивања и претње људском здрављу, планирање простора и одржив развој Републике Македоније.

20 Закон за животна средина (Службен весник на РМ бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 2010)

унапређивање квалитета и стање медија животне средине земље, воде и ваздуха у областима животне средине, биолошке разноликости и других природних богатства, као и за заштиту озонског слоја и заштиту од негативног утицаја човека на климатски систем, поред одредби овог закона, примењују се и одредбе закона за посебне медије у области животне средине. Сагласно законској регулативи, под заштитом и унапређивањем животне средине подразумева се систем мера и активности (друштвене, политичке, социјалне, економске, техничке, образовне и друге) којима се обезбеђује подршка и стварање услова за заштиту од загађивања, деградацију и утицај медија и посебне области животне средине (заштита од осиромашивања озонског омотача, спречавање штетне буке и вибрација, заштита од јонизирајућег и нејонизирајућег зрачења, заштита од непријатног мириса и коришћење и депонирање отпада и другог облика заштите животне средине. Са циљем усаглашавања одредаба Закона за животну средину са међународном регулативом,<sup>21</sup> у овој области, исти предвиђа начело високог степена заштите, начело интегрисаности, начело одрживог развоја<sup>22</sup>, начело да загађивач плаћа, корисник плаћа, начело опрезности, начело превенције, начело чистије производње, начело међународне сарадње, начело учешћа јавности и приступ информацијама и начело подизање јавне свести за значај заштите животне средине.

---

21 Као принципи заштите животне средине истичу се принцип одрживог развоја, међузависне интеграције, принцип правичности, принцип одговорности за прекограничне штете, принцип транспарентности, принцип јавног учешћа и приступ информацијама, принцип сарадње и заједничка али диференцирана одговорност, принцип превенције, принцип опрезности, принцип загађивач плаћа, принцип доброг управљања, сп: Training Manual on International Environmental Law, United Nations Environment Programme

22 Сагласно принципу три из Рио декларације, одржив развој подразумева развој са којим се задовољавају потребе данашњих генерација без нарушивање таквих могућности за будуће генерације. Дефиниција одрживог развоја дата у извештају Светске комисије за животну средину и развој из 1987. година (тзв. Брутландска комисија) обухвата пуно шира питања као преиспитивање раста и промене у квалитет, постизање суштинских потреба за рад, храну, енергију, воде и санитарије, обезбеђивање одрживог нивоа популације, сачување и јачање ресурса, технолошка преорјентација и управљање ризиком и инкорпорирање питања за животну средину и економије у процесу доношење одлука и др. сп: Драгољуб Тодић, Право животне средине и хумана будућност, Правни живот, Удружење правника Србије, Београд, 9-2006, стр. 599

## **ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

Сагласно чл. 95 Устава Републике Македоније делатност државне управе обављају министарства и други органи и организације утврђене законом. Сагласно Закону за организацију и делатност органа државне управе, органи државне управе, као део извршне власти, оснивају се у областима и подручјима који су од значаја за обављање функција државе и за ефикасно остваривање права и дужности грађана и правних лица. При томе, они могу да се оснивају као министарства, други органи државне управе и управне организације. Овај закон предвиђа инспекцијски надзор као надзор над спровођењем и применом закона и других прописа од стране државних органа, јавних предузећа, трговачких друштва, установа, физичких и правних лица.

Закон за животну средину како општи пропис који регулише заштиту животне средине, посебно регулише инспекцијски надзор. Сагласно законској регулативи надзор над применом Закона за животну средину, и прописи донети на основу њега, врши орган државне управе надлежан за послове у области животне средине. При томе инспекцијски надзор над примену Закона за животну средину и прописи донети на основу њега врши Државни инспекторат за животну средину<sup>23</sup>, који је орган у саставу Министарства за животну средину и просторног планирања. Државни инспекторат врши инспекцијски надзор преко државних инспектора за животну средину и државних инспектора за заштиту природе. Уколико је реч о пословима утврђених Законом за животну средину, а од надлежност општине, града Скопља и општина града Скопља, инспекцијски надзор врше овлашћени инспектори за животну средину у општини, овлашћени инспектори за животну средину у граду Скопљу и овлашћени инспектори за животну средину у општинама града Скопља. У односу на примену Закона за животну средину у делу промета са производима, полупроизводима, сировинама, хемијским супстанцама и паковањима и означавање производа и паковања са информацијама за утицај на животну средину

---

<sup>23</sup> Државним инспекторатом за животну средину и просторно планирање руководи директор. У оквиру Инспектората функционише Одељење за инспекцијски надзор, у које има државне инспекторе за животну средину и државне инспекторе за заштиту природе и Одељење које координира послове инспектората.

инспекцијски надзор врши Државни тржишни инспекторат, Државни санитарни и здравствени инспекторат, Фитосанитарна управа и Државни инспекторат за пољопривреду. Уколико је реч о примени Закона у делу промета са производима, полупроизводима и сировинама намењених за људску употребу за исхрану и пиће и њихова паковања и означавања са информацијама за утицај на животну средину, инспекцијски надзор врши Дирекција за храну преко инспектора за храну.

Инспекцијски надзор над правним и физичким лицима који врше активност, који има или је вероватно да има утицај на животну средину, врши се редовно и по добијеној пријави или сазнањем од стране других државних органа, организација, институција, правних и физичких лица као и од средстава за јавно информисање. У том смислу, државни инспектор је овлашћен да врши инспекцијски надзор над правним и физичким лицима у свако време и на лицу места, без претходне најаве у пословним просторијама, инсталацијама и објектима.<sup>24</sup>

При вршењу инспекцијског надзора, законска регулатива даје широку могућност за предузимање активности за спречавање загађивања животне средине и што брже одстрањивање последица. У том смислу је предвиђено да државни инспектори и овлашћени инспектори могу да донесу решење којим ће одредити мере за одстрањивање разлога за настајање загађивања животне средине и наредиће да се одстране штетне последице које су настале загађивањем.<sup>25</sup> При вршењу инспекцијског надзора од стране државних и овлашћених инспектора, предвиђено је да им се омогући право на приступ тамо где сматрају да је неопходно и у свако време, у просторијама и пословним просторијама у јавној и приватној својини, локацијама и транспортним средствима, при чему могу неограничено да прегледају целокупну потребну документацију коју има правно, односно, физичко лице. Уколико се ради о стамбеним просторијама, потребно је да се обезбеди судски налог ради вршење надзора. У ситуацијама када су инспектори спречени у вршењу инспекцијског надзора, они имају право да потраже

---

<sup>24</sup> Закон за животна средина ("Службен весник на РМ" бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 2010), чл. 208

<sup>25</sup> ЗЖС, чл. 203



помоћ од овлашћених лица органа надлежног за вршење послова у области унутрашњих послова.

Сагласно Закону за животну средину, против решења државног и овлашћеног инспектора са којем се опредељује управна мера, може да се изјави жалба министру који руководи органом државне управе надлежног за послове у области животне средине у року од осам дана од дана пријема решења. Значајно је да жалба не одлаже извршавање решења, уколико би одлагањем настала опасност по животну средину и живота и здравља људи.<sup>26</sup>

Када је реч о обављању инспекцијског надзора, треба да се потенцира да су предвиђене обавезе правним и физичким лицима у смислу на њихово легитимирање, давање личних података и све потребне информације и документе неопходне за спровођење инспекцијског надзора. Такође су они обавезни да омогуће инспекторима право на приступ и увид у просторије тог правног и физичког лица, као и да приложе изјаве у односу на факте и догађаје повезане са надзором. Они имају обавезу да омогући да се изврше мерења, узимање примерака, спровођење бележења и сакупљање доказа и докумената неопходних за инспекцијски надзор.<sup>27</sup>

Државни инспекторат за животну средину од 2006. године пуноправна је чланица мреже инспектората за животну средину Европске уније названа IMPEL<sup>28</sup>. Такође, Инспекторат је укључен у рад мреже формиране за јачање капацитета инспекција као што је ECENA.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> ЗЖС, чл. 208, ст. 12 и 13

<sup>27</sup> ЗЖС, чл. 205-а

<sup>28</sup> European union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law је мрежа Европске уније за имплементацију и спровођење еколошког права, која као међународна асоцијација власти из области животне средине је састављена од земље чланице Европске уније, три земље кандидати за чланство ЕУ међу које и Македонија, Исланд и Норвешка. 1999 године је припремљен Приручник (IMPEL Reference Book for Environmental Inspection), који има за циљ да се користи као средство од стране еколошких инспектора у Европској унији.

<sup>29</sup> Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession (ECENA) – мрежа формирана за земље које су у процесу придруживања Европске уније, а поред Македонија чланице су Србија, Албанија, БиХ, Хрватска, Црна Гора, Бугарска, Румунија, Турска, а члан је и Европска комисија

У оквиру Министарства за животну средину је Управа за животну средину која врши стручне послове у области заштите и унапређивања животне средине и природе. Њен главни циљ је да успостави ефикасан и интегрисан систем заштите животне средине у Републици Македонији, систем који ће побољшати квалитет животне средине и који ће придонети ка постизању одрживог развоја. Служба за животну средину врши стручне послове и стручни надзор над заштићеним деловима и објектима у природи, над изворима за загађивање земље, воде и ваздуха, предлаже стручно техничко-технолошка решења за смањивање или спречавање загађивања и деградацију животне средине и природе, припрема стручну документацију у домену заштите и унапређивање животне средине и природе, врши мерење и праћење стања и промене у животној средини и природе.<sup>30</sup>

### **РЕГУЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

За земље које настоје да постану чланице Европске уније, и посебно за земље кандидати за чланство у Европској унији, као Република Македонија, од искључивог значаја је усаглашавање регулативе у области заштите животне средине са оном у Европској унији. Наводи се да земље из Централне и Источне Европе треба да уложе искључиви напор у правцу изједначавања регулативе са оном у Европској унији, у неким значајним областима заштите животне средине, као што су 1. вода, 2. енергетски аспекти заштите животне средине, 3. загађивање земље, 4. одстрањивање опасних отпадака 5. модернизације производних технологија и др.<sup>31</sup>

Када је реч о прихватању усвојених европских вредности и стандарда у овој области, прво треба истаћи да Уговором Европске уније из 1992 (Уговором из Мастрихта) изрично је предвиђена надлежност Европске уније у области животне средине. Наиме, према

---

<sup>30</sup> Види више: Искра Аћимовска Малетић, Заштита на животната средина и инспекциски надзор во Република Македонија, во "Безбедност, еколошка безбедност и предизвиците на Република Македонија", Факултетот за безбедност-Скопје, Универзитет "Св. Климент Охридски" – Битола, Скопје, 2010

<sup>31</sup> Славољуб Поповић, О проблемима заштите животне средине - са освртом на СЦГ, Правни живот, бр. 9, 2004, Београд.

тим прописима, Европска унија се интензивно залаже за решавање проблема заштите животне средине и за доношење великог броја прописа из области екологије. Наводи се да у законодавству Европске уније у области заштите животне средине има преко 300 опшних правних аката од различитог карактера као што су конвенције, одлуке, упутства, правилници, правила, уговори, што представља око 10% укупне регулативе Европске уније. Ту су и одређени број међународних уговора из области животне средине, у којима се Европска унија појављује као једна од уговорних страна.<sup>32</sup>

Када је реч о обављању инспекцијског надзора у области животне средине, пре свега, треба истаћи Препоруку Европског парламента и Савета Европе о минималним критеријумима за еколошку инспекцију у земље чланице од 2001. године<sup>33</sup>. Сагласно Препорукама инспекцијски надзор у области заштите животне средине треба да се обавља увођењем минималних критеријума у организацији и вођења инспекцијског надзора, поступци који прате (решења, пријаве и др.) као и начин извештавања о пословању инспекције, чиме ће се побољшати имплементација и ојачаће се закони Европске уније у земљама чланицама. Као основни принципи који предвиђа Препорука су за чување инспекцијске одговорности у земљама чланицама, за чување одређених националних структура у земљама чланицама и неукладање прописа других инспекција. При томе, у Препоруци под еколошком инспекцијом подразумева се активност која у себе укључује проверу и промовисање на усаглашеност послова контролисаних инсталација са условима у законима, директивама, дозволама; праћење утицаја (мониторинг) контролираних инсталација на животну средину. У вези с тим, Препорука разликује два вида инспекције и то рутинске (редовне и планиране) еколошке инспекције која има за циљ утврђивање целокупног утицаја на животну средину, едукацију и унапређивање знања оператора и процену постојеће сагласности и ванредне инспекције које врше надзор по представкама, као резултат несрећа, инцидената и др.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Recommendation of the European Parliament and the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States, 2001/331/EC (Official Journal of the European Communities L118.41 27.04.2001)

### **ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ**

Није спорно значење које се даје заштити животне средине на међународном плану пре свега у Европској Унији. У том смислу, Република Македонија, као земља кандидат за чланство у Европској унији, суочава се са великим изазовима у заштити и унапређивању животне средине, што намеће потребу за побољшање инспекцијског надзора у овој области. У том правцу, Република Македонија је усвојила први и други Национални акциони план за заштиту животне средине (НЕАП), усвојила је Стратешки план Министарства животне средине и просторног планирања за 2008-2010, донела је Национални програм за инвестиције у животну средину, Национални план за управљање отпадом (2009-2015) и Националну стратегију за одржив развој. Свакако да у правцу што ефикаснијег спровођења инспекцијског надзора, између осталог и у области заштите животне средине, треба да доприноси и Закон за инспекцијски надзор (који је требало да почне да се примењује 1ог јануара 2011. године, али је одложена примена до априла 2011. године), који као реформски закон има за циљ да кодификује материју инспекцијског надзора уопште, затим, уместо репресивне функције инспекције, треба да се да предност превентивној функцији и да обезбеди ефективно и ефикасно пословање инспекцијских органа.

*Iskra Aćimovska-Maletić, LL.D.*

*Assistant Professor*

*Faculty of Security, Skopje*

## ***INSPECTION CONTROL AND PROTECTION OF ENVIRONMENT IN REPUBLIC OF MACEDONIA***

### ***Summary***

*Republic of Macedonia ratified number of international instruments and documents and adopted extensive legal regulation that in great part regulate the issue for the protection of environment and the harmonization with EU law. Still the question that arises is how this regulation has been implemented?*

*In that context, the paper analyses the inspection control in the field of protection of the environment, as an important and necessary part of the governing and controlling mechanism of the public administration. Additionally the paper analyses the place and the role of the inspection control as a type of administrative control, especially the inspection in the field of protection of the environment.*

***Key words:*** *protection of the environment, inspection control, public administration, Republic of Macedonia, ecological inspection, European union.*



## **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ДЕЛИМА СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА**

**Апстракт:** Славољуб Поповић је децентрализацију окарактерисао као неопходност савременог света. Појам децентрализације власти у његовом делу преузет је од Оријуа, али је при његовом дефинисању приметан и утицај Пусића. Децентрализацију је дефинисао као процес преношења надлежности са централних на недржавне органе. Проучавао је различите врсте децентрализације с тим што је много више пажње посветио територијалној од функционалне (само четири рада). Из позиције научника критиковао је и Устав из 1974., пре свега државност аутономних покрајина, слаб однос СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери (симболична овлашћења у односу на покрајинске органе, овлашћења савезних према републичким органима (која су била много обимнија него републичка према покрајинским). Србију је тада окарактерисао као квази федерацију, а аутономне покрајине као квази државе. Када је регионализације у питању у научној јавности доминира схватање да је Миодраг Јовичић у тој области пионир. Међутим, аутор истиче да је Славољуб Поповић први дао упоредни приказ тадашњег стања у свету, а Миодраг Јовичић је покушавао да кроз нови облик сложене државе нађе срећније решење за Србију и Црну Гору (по угледу на Италију и Шпанију). По Славољубу Поповићу регионализације је форма децентрализације, начин за ублажавање противуречности. Поред традиционалних критеријума и аспеката децентрализације, први је наглашавао и економски аспект развоја сваке државе (уравнотежени економски развој).

**Кључне речи:** децентрализација власти, локална самоуправа, регионализација, економски развој.

Децентрализација власти као процес преношења послова са централних државних органа на недржавне органе представља једну од вечних правних тема. Њоме су се као незаобилазном темом бавили многи аутори у оквиру проучавања најважнијих државно-правних питања, пре свега у областима уставног и управног права. Међутим, децентрализација власти је привлачила пажњу и бројних економиста, политиколога, социолога итд. Проучавање појаве децентрализације власти не само да временом није изгубило на актуелности, већ напротив. У савременој правној теорији децентрализација власти и даље спада у основни круг питања која данас привлаче пажњу аутора и стога јој припада значајно место у правној књижевности.

Интересовању многих аутора за децентрализацију власти свакако да је допринела њена повезаност са демократизацијом друштва. Несумњиво да је снажан подстицај свеопштој популаризацији изучавања питања децентрализације власти, а посебно њених облика који се односе на регионалну и локалну самоуправу, дала и званична политика Савета Европе која је изражена кроз низ документа, а пре свега кроз Европску повељу о локалној самоуправи из 1985. године, Декларацију о регионализму у Европи из 1996. године и Предлог Европске повеље о регионалној самоуправи који је утврдио Конгрес локалних и регионалних органа власти Савета Европе још 1997. године.

У свом богатом научном опусу, који је далеко најплодотворнији од свих аутора управног права код нас, проф. др Славољуб Поповић се бавио низом питања која су везана за управни поступак и управни спор, управне акате, управне уговоре, уставну жалбу, субјективна јавна права, одговорност државе за штету, организацију управне власти итд. Међу њима је свакако неизбежно било и питање децентрализације власти. Радови проф. др Славољуба Поповића, заједно са радовима академика Јована Ђорђевића, а посебно академика Миодрага Јовичића, спадају у најзначајнија дела наше правне науке посвећена децентрализацији власти. Из тог разлога смо се и определили да у прилог сећања на научни опус покојног проф. др Славољуба Поповића којим поводом се и организује овај научни скуп, као наш допринос размотримо управо питање децентрализације власти у неким од његових најважнијих дела која је оставио у наслеђе нашој науци управног права.



## I

### Појам и врсте децентрализације власти

У погледу одређења појма децентрализације власти Славољуб Поповић, попут већине наших савремених аутора, а под утицајем француске правне теорије и посебно дела тадашњег југословенског аутора академика Еугена Пусића,<sup>1</sup> у својим радовима полази превасходно од њеног политичког значења, као процеса који означава преношење послова државних органа на посебне недржавне органе, а у првом реду на органе ужих територијалних заједница као што су јединице територијалне аутономије и локалних самоуправа.

За Славољуба Поповића децентрализација власти је *процес у држави, путем кога се настоји да се смањи надлежност и обим послова централних органа*. „Путем децентрализације се повлаче поједини послови из надлежности централних власти, с циљем да се њихово вршење повери органима са ужом надлежношћу: а) било да се ради о органима територијалне децентрализације, тј. о органима уже територијалне надлежности - локална власт, односно локална самоуправа; б) било да је у питању надлежност специјализована по свом објекту“.<sup>2</sup>

Одређење децентрализације власти у њеном политичком значењу данас се среће и код низа других наших аутора, међу којима ју је чини нам се најјасније формулисао Ратко Марковић, као *преношење (delegation) одређених послова централне управне власти локалним органима које су грађани изабрали*. Дакле, према њему „битно обележје децентрализације је да се послови државне управе преносе на органе које су *непосредно изабрали грађани*, тј. локално становништво или локално представничко тело, а не на органе који су постављени од стране државе и тиме имају својство државних органа. (...) Непосредан избор органа од стране грађана којима се поверавају државни послови је *пробни камен (pierre de touche) децентрализације*“.<sup>3</sup>

1 Видети: Е. Пусић, Управни системи, Графички завод Хрватске, Загреб, 1958; Е. Пусић, Наука о управи, Школска књига, Загреб, 1961.

2 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право, Службени гласник, Београд, 2002, стр. 123.

3 Р. Марковић, Уставно право, Правни факултет у Београду и Службени гласник, Београд, 2010, стр. 399-403.

Од наших савремених аутора једино Зоран Томић, поред тога што и он децентрализацију прихвата у њеном политичком значењу и у том смислу је излаже у свом уџбенику из управног права, под видљивим утицајем Еугена Пусића децентрализацију одређује и у њеном „неутралном“, техничком значењу. Према њему децентрализација власти се огледа у *промени места* (дислокацији, тј. измештању) *вршења појединих група послова државне управе, посебно управних послова*.<sup>4</sup>

Основни смисао децентрализације власти се огледа у омогућавању да се послови државне управе обављају подједнако квалитетно на читавој територији државе, с обзиром на то да централни органи нису увек у стању да на најбољи могући начин познају потребе локалног становништва сваког дела државне територије. Из тога разлога Славољуб Поповић децентрализацију власти и види као „неопходност савременог света“, али исто тако и наглашава да њу треба ипак само релативно схватити. Наиме, свака држава у одређеној мери мора бити централизована, с обзиром на то да постоје послови који се морају вршити јединствено на читавој њеној територији, али исто тако и децентрализована, с обзиром на то да постоје послови који се не могу вршити само из једног центра. Он зато и указује да „иако централизација и децентрализација изгледају као две супротне тенденције, оне су ипак *међусобно уско повезане*, тако да представљају два нераздвојна појма. Стога се и не може поставити правило да постоји „*апсолутна централизација*“, као што не постоји ни „*апсолутна децентрализација*“. Питање примене централизације и децентрализације је у ствари питање мере до које границе треба централизовати неку функцију, односно до које мере ту функцију треба децентрализовати. Због тога се према Славољубу Поповићу оба ова појма морају посматрати упоредно и у њиховој узајамној повезаности.<sup>5</sup> Као што је Еуген Пусић својевремено указао да је за однос централизације и децентрализације карактеристичан „однос

---

4 Видети: З. Томић, Опште управно право, Правни факултет у Београду и Службени гласник, Београд, 2009, стр. 146. Илустрације наведеног ради, према Еугену Пусићу централизација је „*свака тенденција к јачању контроле из једног мјеста у организацији над неком дјелатношћу или дјелатностима*, а децентрализација је „*свака тенденција к слабљењу такве контроле, према диоби контроле на више мјеста*“. Е. Пусић, Наука о управи, I, Народне новине, Загреб, 1989, стр. 159.

5 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право, стр. 122.

равнотеже, али никад мировања“<sup>6</sup>, тако је и Славољуб Поповић сматрао да је централизација, односно децентрализација „релативан и динамичан, а не статичан појам“<sup>7</sup>.

Мада Славољуб Поповић у својим радовима користи више критеријума према којима се могу разликовати различите врсте децентрализације власти, ипак као основу поделу прихвата разликовање на *територијалну* и *нетериторијалну* децентрализацију. Под територијалном децентрализацијом он подразумева *поверавање одређених послова ужим територијалним заједницама*, као што су општине, срезови, окрузи, покрајине и др. У погледу територијалне децентрализације Славољуб Поповић истиче да територијално децентрализовани органи врше по правилу две врсте послова: а) послове из своје сопствене, аутономне надлежности, која се признаје уставом и законима конкретне државе и б) послове из пренесене надлежности, које државни органи поверавају децентрализованим органима да их врше уместо њих. У вези са територијалном децентрализацијом Поповић такође наводи и да се могу разликовати *ужи* и *шири* облици децентрализације. Као облике нетериторијалне децентрализације он разликује: *персоналну* децентрализацију, под којом подразумева поверавање вршења одређених послова одређеној групи лица која су међусобно повезана неким личним особинама попут професије, религијске или националне припадности итд, и *реалну* децентрализацију, под којом подразумева поверавање посебној категорији органа вршење послова који припадају одређеној врсти јавне службе, попут пензијског или здравственог осигурања и сл.<sup>8</sup>

За разлику од Славољуба Поповића већина наших савремених аутора, потпуно сагласно подели коју је својевремено извршио Еуген Пусић, нетериторијалну децентрализацију назива „функционалном“ децентрализацијом.<sup>9</sup> Тако на пример, Ратко Марковић децентрализацију

6 „Потпуна децентрализација, тј. посвемашњи престанак контроле из центра у организацији исто је тако немогуће као и савршена централизација. (...) За однос централизације и децентрализације је карактеристичан „однос равнотеже, али никад мировања“. Е. Пусић, Наука о управи, I, стр. 160.

7 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право, стр. 123.

8 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право, стр. 123-124.

9 Еуген Пусић само функционалну децентрализацију сматра „стварном“ децентрализацијом власти због тога што се код ње „стварање више управних

власти разликује на функционалну, под којом подразумева „право одређених јавних служби (делатности од општег, односно јавног значаја), о чијем функционисању брине држава, на одређен степен независности, која обухвата учествовање у управљању и руковођењу“ и на територијалну децентрализацију, под којом подразумева „независност којом располажу територијални колективитети, односно грађани који су у њима настањени, да у оквиру закона самостално собом управљају (самоодлучују) у сфери локалних послова“. Територијалну децентрализацију он даље разликује на локалну самоуправу и регионалну територијалну аутономију.<sup>10</sup> Исто тако и Зоран Томић прихвата поделу децентрализације на територијалну и функционалну. У свом уџбенику у оквиру посебног поглавља о недржавној јавној управи у Републици Србији (стр. 169-180) разматра најпре питања *функционалне децентрализоване недржавне јавне управе* (стр. 169-175), коју чине Народна банка Србије (стр. 169) и други имаоци јавних овлашћења као што су предузећа и установе, јавне агенције итд (стр. 170-175), а затим и *територијално децентрализоване недржавне јавне управе* (стр. 175-180), у оквиру кога разматра покрајинску управу Војводине и АП Косова и Метохије (стр. 175-177), као и локалну самоуправу (стр. 177-180).<sup>11</sup>

Поред наведене поделе као основне поделе децентрализације, Славољуб Поповић децентрализацију власти разликује још и према садржини пренетих овлашћења, односно с обзиром на то да ли децентрализовани орган може да доноси само аутономне прописе или да поред тога врши још и одређене послове из управне или судске власти, на: *нормативну, управну и судску децентрализацију*.<sup>12</sup>

Као једно од најважнијих питања које се поставља при разматрању децентрализације власти, поред наравно обима надлежности са којима располажу локални органи, свакако је и питања надзорних овлашћења централне власти. У радовима Славољуба Поповића се стога могу пронаћи и значајни редови који су посвећени питању надзора централне

---

организација, односно организационих центара не врши по критеријуму ширих или ужих територијалних јединица, као код територијалне децентрализације – већ по критеријуму разних група управних послова“. Видети: Наука о управи, I, стр. 91.

10 Р. Марковић, Уставно право, стр. 402.

11 Видети: З. Томић, Опште управно право, Београд, 2009.

12 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право, стр. 123.

власти над територијалним органима. При разматрању надзора који централна власт остварује над локалном влашћу Славољуб Поповић у основи полази од класификације надзора који је код нас приви изнео Лазо М. Костић у чланку „Надзор централне управе над самоуправама“ (Савремена Општина, Београд, број 3-4, 1938, стр. 66-67), а касније је развио у књизи *Административно право Краљевине Југославије* (књига III, Геца Кон, Београд, 1939, стр. 22-51). Тако Славољуб Поповић надзор државних органа над територијалним органима разликује на надзор над пословима *аутономног* (сопственог) *делокруга* и на надзор над пословима који се врше у *пренесеном делокругу*. У погледу надзора над аутономним делокругом разликује две врсте надзора, и то правни и политички надзор. Под *правним надзором* подразумева „право државних органа да оцењују сагласност правних аката органа аутономних покрајна и органа општина са позитивним поретком, са законима и другим прописима“, а под *политичким надзором* подразумева „надзор државних органа над пословима из аутономног делокруга, при чему државни органи имају право да цене и целисходност аката и радњи и послова органа“, за шта им је потребно у том случају изрично законом предвиђено овлашћење.<sup>13</sup>

Поред наведене поделе надзора која је од далеко највећег значаја, пре свега због битно другачијег правног режима који се успоставља приликом њиховог вршења, у радовима Славољуба Поповића могу се пронаћи и бројне друге класификације надзора, која имају углавном само теоријски значај. Тако је између осталих он наводио да се надзор може разликовати још и с обзиром на то да ли се врши над донетим конкретним *актима* или се врши над трајним *активностима органа*. Исто тако, разликовао је надзор на *превентиван* и *репресиван* надзор, а наводио је и поделу надзора државних органа и на *редован* надзор и *ванредни* или *специјалан* надзор, који се врши на основу посебне одлуке одређеног државног органа. Такође, разликовао је и *надзор трајног карактера* и *повремени* или *пригодан* надзор, као и надзор који се врши *по службеној дужности* и надзор који се врши *по предлогу* или *захтеву* заинтересованих органа или других правних субјеката.<sup>14</sup>

13 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право*, стр. 734.

14 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право*, стр. 733-735.

## II

### Територијална децентрализација власти

Највећи број радова о децентрализацији власти Славољуб Поповић је посветио разматрању различитих питања везаних за територијалну децентрализацију. Неупоредиво мање се бавио функционалном (нетериторијалном) децентрализацијом власти, којој је осим одговарајућих делова у уџбеницима из управног права, посветио свега неколико радова објављених у стручним часописима, попут: „Поверавање јавних овлашћења самоуправним органима управе и заједницама“, Општина, број 5-7/1978, стр. 193-208; „Поверавање вршења јавних овлашћења самоуправним организацијама и заједницама“, Архив за правне и друштвене науке, број 3/1976, стр. 347-371; „Трансформација државне управе у самоуправном социјализму“, Архив за правне и друштвене науке, број 2-4/1977, стр. 348-354; „О подруштвљавању државне управе у систему друштвеног самоуправљања“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1981, стр. 11-17. Из тог разлога у оквиру приказа децентрализације власти у делима Славољуба Поповића задржавамо се искључиво на територијалној децентрализацији власти.

У оквиру проучавања територијалне децентрализације власти Славољуб Поповић се готово подједнако бавио питањима територијалне аутономије (аутономним покрајинама), као и локалне самоуправе (општина и градова).

### Територијална аутономија

У погледу територијалне аутономије у научном опусу Славољуба Поповића посебно место припада монографијама *Регионализација у свету и код нас* из 1983. године<sup>15</sup> и *Федерализам и регионализам* из 1987. године,<sup>16</sup> али је исто тако пажње вредно и неколико радова који су објављени у домаћим стручним часописима или саопштени на научним скуповима, као што су: „Односи органа управе СР Србије према покрајинским органима управе“, Зборник радова Правног факултета

---

<sup>15</sup> С. Поповић, *Регионализација у свету и код нас*, Републички завод за јавну управу, Београд, 1983.

<sup>16</sup> С. Поповић, Ј. Борђевић, Д. Кулић, *Федерализам и регионализам*, Савремена администрација, Београд, 1987.

у Нишу, 1985, стр. 19-26; „Неки проблеми југословенског федерализма“, Архив за правне и друштвене науке, број 1-3/1988, стр. 133-144; „О функционалном федерализму“, Архив за правне и друштвене науке, број 1-2/1990, стр. 359-370; „Однос савезних и републичких односно покрајинских органа у извршавању савезних закона и других савезних прописа“, Правни живот, број 3-5/1986, стр. 535-540; „Односи СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери“, реферат поднет на симпозијуму у Крагујевцу одржаном 15. и 16. новембра 1984. године (посебан отисак); „О неким недостацима уставног концепта о аутономним покрајинама“, Општина, број 9-10/1988.

За сагледавање питања територијалне децентрализације власти у делима Славољуба Поповића посебан значај имају његови уџбеници из управног права, који су доживели укупно осамнаест издања. Они не само да су својевремено представљали незаобилазну литературу на већини правних факултета у Србији, већ нам и данас могу да послуже као веома сликовит пример како су се облици територијалне аутономије (аутономне покрајине) и локалне самоуправе (општине и градови) развијали са променама уставно-правних система, почев од Устава из 1963. године, преко Устава из 1974. године, па све до Устава из 1990. године.

За територијалну аутономију Славољуб Поповић сматра да је један од најважнијих облика децентрализације власти и директна „противтежа централној државној власти“. Ради њеног бољег разумевања он покушава да подвуче јасну правну разлику између територијалне аутономије и самоуправе, с једне стране, и територијалне аутономије и федералне јединице, с друге стране. Сматра да је нека територијална јединица аутономна, када може „унутар једне шире друштвене или државне организације доносити обавезна правна правила“, док самоуправа постоји „када нека установа или територијална јединица има право вођења управе и судства по правним правилима, које су донеле друге власти“.<sup>17</sup> Насупрот томе, основна разлика између јединице територијалне аутономије и федералне јединице се огледа у непостојању никаквих елемената суверене државне власти у аутономији, који увек у одређеној мери постоје у федералним јединицама. Поред тога, разлика између аутономне и

17 С. Поповић, Ј. Ђорђевић, Д. Кулић, Федерализам и регионализам, стр. 97.

федералне јединице огледа се и у погледу низа других обележја која се тичу пре свега организације власти, као што су начин избора, састав и унутрашња структура највиших органа, а посебно у њиховом односу према органима централне државне власти.<sup>18</sup>

Као основне разлоге за настанак територијалне аутономије и Славољуб Поповић такође спомиње у литератури већ традиционално навођене националне, етничке и историјске разлоге. Међутим, он исто тако истиче и да постоје одређене специфичности када је у питању Србија. Према њему, за наше аутономне покрајине би се могло рећи да су од утицаја били „како етнички и историјски, нарочито кад је реч о Косову, тако и друштвено-економски фактори“ мислећи при томе на Војводину.<sup>19</sup>

У односу Славољуба Поповића према различитим питањима везаним за територијалну аутономију као облика политичко-територијалне децентрализације власти, свакако да данас највећу вредност има његова критичка анализа положаја аутономних покрајина у СР Србији према уставним решењима из 1974. године. У својим радовима Славољуб Поповић јасно и аргументовано указује на државност аутономних покрајина какву су оне имале према Уставу СФРЈ и Уставу СР Србије из 1974. године и неодрживост таквог стања, које се у годинама које су следиле у потпуности и потврдило. У погледу ове критике централно место припада монографији *Федерализам и регионализам* која је настала као научни пројекат посвећен анализи десетогодишње примене Устава СФРЈ од 1974. године.<sup>20</sup> Исто тако пажње су вредни и поједини његови чланци у којима се бавио питањем односа Републике и аутономних покрајина посебно у области извршавања прописа („*Односи органа управе СР Србије према покрајинским органима управе*“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1985, стр. 19-26; „*Неки проблеми југословенског федерализма*“, Архив за

---

18 Видети: С. Поповић, Ј. Ђорђевић, Д. Кулић, *Федерализам и регионализам*, стр. 99.

19 С. Поповић, Ј. Ђорђевић, Д. Кулић, *Федерализам и регионализам*, стр. 100.

20 У наведеној монографији Славољуб Поповић се појављује само као један од коаутора, поред Јована Ђорђевића и Димитрија Кулића. Међутим, с обзиром на то да је монографија потписана без посебног навођења делова за које би се могло везивати њихово појединачно ауторство, сматрамо да свако од њих тиме стоји иза свих ставова који су изнети у целокупној монографији.



правне и друштвене науке, број 1-3/1988, стр. 133-144; „Однос савезних и републичких односно покрајинских органа у извршавању савезних закона и других савезних прописа“, Правни живот, број 3-5/1986, стр. 535-540; „Односи СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери“, реферат поднет на симпозијуму у Крагујевцу одржаном 15. и 16. новембра 1984. године (посебан отисак); „О неким недостацима уставног концепта о аутономним покрајинама“, Општина, број 9-10/1988, „Промене Устава треба да обезбеде јединствено и ефикасно извршавање републичких прописа“, Правни живот, број 5-6/1988, стр. 971-973), који на посредан начин указују и на лично ауторство Славољуба Поповића у одговарајућем деловима наведене монографије.

Након указивања на нека од најважнијих спорних правних питања која се појављују у односима између Републике и аутономних покрајина, међу којима су према његовом мишљењу чак и одредбе о највишим органима СР Србије, попут: Скупштине, Председништва, Извршног већа, Уставног и Врховног суда (стр. 219-244), најснажнија критика у монографији се ипак износи у поглављу које је посвећено односима СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери (244-251).<sup>21</sup> Након детаљне анализе односа Републике и аутономних покрајина у сфери извршне власти Славољуб Поповић указује да „органи Републике Србије, а првенствено републички органи управе и Извршно веће СР Србије, имају само симболична овлашћења у односу на покрајинске органе. (...) Чини се да ова овлашћења нису довољно ефикасна да би Република Србија могла да делотворније утиче на извршавање и примењивање закона који се иначе примењују на целој територији Републике“ (стр. 248). Упоредјујући овлашћења републичких органа управе у односу на покрајинске органе управе, Славољуб Поповић наводи да се може закључити да су „овлашћења савезних органа управе у односу на републичке и покрајинске органе управе далеко обимнија и значајнија него што су овлашћења републичких органа управе у односу на покрајинске органе управе, а у вези са извршавањем закона који се примењују на целој територији Републике“ (стр. 249). Према

21 С.Поповић, Ј.Ђорђевић, Д. Кулић, Федерализам и регионализам, стр. 234-251. С обзиром на идентичност ставова изнетих у овом делу монографије у односу на наведене радове које је објавио у стручним часописима, несумњиво да ауторство овог дела монографије припада лично Славољубу Поповићу.

њему „било је очекивати да овлашћења републичких у односу на покрајинске органе управе у вези са извршавањем закона који важе на целој територији Републике Србије буду још обимнија и шира него што су то овлашћења савезних органа управе у односу на републичке и покрајинске органе управе. Међутим, републички органи управе имају само симболична овлашћења путем којих не могу битно да утичу на извршавање републичких закона који важе на читавој територији Републике. Просто је несхватљиво, да при доношењу Устава СР Србије, Уставна комисија није упоредила овлашћења републичких органа управе у односу на покрајинске са овлашћењима савезних органа управе у односу на републичке и покрајинске органе управе“ (стр. 249). Све је то указивало према мишљењу Славољуба Поповића на „неодрживост таквог степена самосталности покрајина, какав је нормиран Уставом СФРЈ и Уставом СР Србије“ и стога постојала је нужна потреба да се сви ови односи преиспитају и да се успоставе такви односи који неће доводити до противречности у правом положају СР Србије“ (стр. 250).

У посебном поглављу монографије, за које се са потпуном поузданошћу не може чак ни индиректно утврдити да ли ауторство припада баш лично Славољубу Поповићу, а које носи наслов „Уставна концепција СР Србије као сложене федеративне јединице није спроведена“ (251-257), указано је и да СР Србија као република и држава „нема самосталност коју имају аутономне покрајине у оквиру Федерације“ (стр. 255) и да је „Устав СФРЈ од Србије створио квази-федерацију, а од аутономних покрајина – квази државе“, захваљујући чему је Србија постала у ствари „тродржавна федерална јединица“ (256).

Анализирајући уставно-правни положај Србије поводом десетогодишњице примене Устава из 1974. године, а непосредно подстакнути немилим догађајима на Косову и Метохији са почека осамдесетих година прошлог века, аутори монографије Федерализам и регионализам су несумњиво јасно указали на „неодрживост остваривања уставне концепције СР Србије и на потребу да се разреши спорови који стоје између Републике и аутономних покрајина“ (стр. 252), истичући да такво решење ниједна федеративна држава у свету не познаје. „Јер да је то могуће, није искључено да би га бар једна од 22 постојећих федерација унела у свој Устав“. На самом крају овог

дела, након свих изнетих ставова ауторима монографије није остало ништа друго него да се јавно запитају „каква је, међутим, корист од тога, да је наш Устав врло специфичан, ако решења предвиђена у њему не функционишу“ (стр. 252).

### Локална самоуправа

У погледу локалне самоуправе централно место у научном опусу Славољуба Поповића припада монографији *Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву* из 1984. године,<sup>22</sup> у којој је дат детаљан упоредни преглед система локалне самоуправе у неколико, за то питање најважнијих државно-правних система, попут Француске, Енглеске, Белгије, САД, СССР-а, као и исцрпан приказ правног положаја општине као основне друштвено-политичке заједнице у тзв. комуналном систему који је постојао у СФРЈ. Посебне пажње је у овом погледу свакако вредна и монографија *Комуне – њихова организација и надлежност* из 1955. године, у којој је кроз коауторски рад дат приказ настанка комуналног система власти у Југославији након другог светског рата.<sup>23</sup> Исто тако, од значаја је и низ радова Славољуба Поповића који су објављени у стручним часописима или саопштени на научним скуповима међу којима су: „*Права републичких органа у односу на народне одборе среза и градова*“, Народна управа, број 9-10/1953, стр. 313-326; „*О међусобним односима органа управе*“, Зборник Правно-економског факултета у Нишу, 1964, стр. 1-15; „*Међусобни односи органа управе у СР Србији*“, књига Промене Устава СР Србије, Београд, 1988, стр. 387-395; „*Основне карактеристике нашег комуналног система*“, Општина, број 4-5/1975, стр. 32-53; „*Односи органа управе ширих и ужих друштвено-политичких заједница*“, Правна мисао, број 11-12/1982, стр. 29-50; „*Вршење јавних овлашћења од стране међуопштинских регионалних заједница*“, Правни живот, број 2/1983, стр. 225-234; „*Регионалне заједнице општина*“, Југословенски преглед, број 6/1984, стр. 215-220; „*О односима између извршних органа ДПЗ и органа управе*“, Општина, број 5-6/1988, стр. 59-

22 С. Поповић, *Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву*, Нова књига, Београд, 1984.

23 С. Поповић, А. Јовановић, П. Алигрудић, *Комуне – њихова организација и надлежност*, Савремена администрација, Београд, 1955.

71; „О периферним управним органима и њиховом односу са локалним органима у упоредном праву“, Актуелни проблеми југословенског, судског, радног и упоредног законодавства, Будва, 8-12. јун 1998. године, стр. 235-251.

Без обзира на то што Славољуб Поповић при разматрању локалне самоуправе користи различите критеријуме за њено класификовање, може се приметити ипак да као основни критеријум у својим радовима прихвата разликовање локалне самоуправе на *политичко-територијалну* и *функционалну* самоуправу. Под политичко-територијалном локалном самоуправом подразумева право на самоуправу на једном територијалном подручју као што су општинске, среске, градске, окружне и сличне самоуправе, док под функционалном локалном самоуправом подразумева право на вршење појединих послова у општини или на ширем локалном подручју које обухвата извесна јавна овлашћења у различитим областима друштвеног живота, попут просвете, културе, социјалне политике итд.<sup>24</sup> У оквиру политичко-територијалне локалне самоуправе као њену посебну врсту истиче *непосредну* локалну самоуправу, која се састоји од директног вршење појединих послова самоуправе од стране самих грађана и то на скуповима или другим облицима непосредног изјашњавања.<sup>25</sup>

За разумевање функционисања система локалне самоуправе који је успостављен у некој држави увек је од суштинског значаја питање њеног односа са централном, односно државном влашћу. У том погледу Славољуб Поповић истиче да се могу разликовати два система, француски и енглески. За *француски систем* је карактеристично да јединице локалне самоуправе врше две врсте послова, послове из сопственог самоуправног делокруга и послове из пренетог делокруга,

---

24 Видети: С. Поповић, Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву, стр. 48-51.

25 „У таквом систему грађани врше искључиво или претежно непосредну функцију управљања у локалним пословима и то на својим скуповима, зборовима или скупштинама. Енглеска се узима као пример за постојање непосредне локалне самоуправе. Запажа се, међутим, да је и Швајцарска некад била земља у којој је постојала у већој мери непосредна самоуправа. Истиче се, међутим, да данас у Швајцарској нема ни једне комуне у којој постоји чиста непосредна самоуправа“. С. Поповић, Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву, стр. 48.

односно послове које им повере државни органи.<sup>26</sup> У зависности од врсте послова који се врше зависи и врста и обим контроле које централни органи врше над органима локалне самоуправе. Она може бити или пуна *хијерархијска контрола*, која у себи обухвата оцену целисходности и законитости рада локалних органа која се успоставља у случају поверених послова или *административно туторство*, односно контрола само над законитошћу рада локалних органа, која се успоставља у случају вршења послова из сопственог делокруга. Француски модел односа централних и локалних органа власти који је приказан у делима Славољуба Поповића има значај за разумевање нашег правног система локалне самоуправе који је успостављен након Устава од 1990. године и у континуитету функционише све до данас, на основу одредби важећег Устава од 2006. године, Закона о локалној самоуправи из 2007. године и Закона о државној управи из 2005. године. *Енглески систем* локалне самоуправе пак, подразумева вршење послова од стране локалних органа само из сопственог делокруга, услед чега се и контрола органа централне власти у таквом систему своди само на ограничену могућност контроле која је више техничког карактера.<sup>27</sup> Енглески или англосаксонски модел како га Славољуб Поповић још назива у својим радовима, данас може да послужи као пример контроле коју код нас могу да врше органи централне власти над изворним пословима јединица локалне самоуправе према одредбама Устава од 2006. године и важећег Закона о локалној самоуправи.

Значај дела Славољуба Поповића за упознавање развоја нашег система локалне самоуправе огледа се и чињеници да је у његовим

---

26 „Послови сопственог, тј. самоуправног, односно локалног делокруга су послови који се односе непосредно на уже јединице локалне самоуправе, то су послови који су од непосредног интереса за становништво тих локалних јединица. Послови, пак државних, централних органа су ширег карактера, они треба да представљају послове од општег друштвеног интереса, због чега су и државни органи, када те послове врше јединице локалне самоуправе, веома заинтересовани да се и ти послови обављају како ваља“. С. Поповић, Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву, стр. 112.

27 „Контрола коју врше централни органи у односу на јединице локалне самоуправе има различите облике. Сматра се да је та контрола претежно техничког, а мање политичког карактера. Углавном та контрола има за циљ да повећа ефикасност појединих служби у јединицама локалне самоуправе“. С. Поповић, Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву, стр. 113

радовима, а посебно у монографији *Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву* дат између осталог и детаљан приказ правног положаја општине и општинске управе код нас након другог светског рата, кроз разматрање низа веома важних питања као што су односи општине и републике (стр. 66-69), организација и функционисање општинске управе (стр. 70-193), однос општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница (стр. 111-120).

За проналажење пак адекватних решења за превазилажење неких од најважнијих проблема који се данас јављају у нашем систему локалне самоуправе, посебан значај има Поповићево разматрање у наведеној монографији основних питања остваривања међуопштинске сарадње, која је као правни институт уведена Уставом од 1963. године и која је постојала све до Устава од 1990. године.<sup>28</sup> Међу тим питањима од посебног значаја су могући облици међуопштинске сарадње (стр. 125-127), носиоци (стр. 125), начела на којима се она заснива (стр. 124-125), финансирање (стр. 125), проблеми у остваривању (стр. 127-128) и сл. За побољшавање важећег система локалне самоуправе од значаја данас могу да буду и радови Славољуба Поповића који се односе на облике и начине удруживања општина у градске и регионалне заједнице, који су као правна категорија постојали према Уставу од 1974. године. Нека решења примене овог правног института би можда могла данас да послуже као алтернатива настојањима за вештачко прављење регионалног нивоа власти.<sup>29</sup>

На крају, када је у питању анализа локалне самоуправе у делима Славољуба Поповића треба имати у виду и да он, без обзира на то што несумњиво спада у ауторе који су присталице развијене локалне

---

28 „Под међуопштинском сарадњом се подразумева потреба функционално-интересног повезивања и удруживања средстава и координирања активности двеју или више општина у области политичко-културног и економског живота. Према томе, међуопштинску сарадњу налажу и потребе за рационалнијим и економичнијим остваривањем задатака које стоје пред општинама“. С. Поповић, *Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву*, стр. 121.

29 Видети: С. Поповић, *Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву*, стр. 128-132; С. Поповић, „Вршење јавних овлашћења од стране међуопштинских регионалних заједница“, *Правни живот*, број 2/1983, стр. 225-234; С. Поповић, „Регионалне заједнице општина“, *Југословенски преглед*, број 6/1984, стр. 215-220.

самоуправе, ипак потпуно научнички искрено указује да савремене државе карактерише појава да „централна власт шири свој ауторитет, утицај и права према локалној самоуправи“ и да „класична западна локална самоуправа данас све више постаје саставни део једног скоро јединственог механизма владања и управљања“, односно „део једног политичког, државног и административног уређења“.<sup>30</sup>

### III

#### Регионализација

Посебно важно место у научном опусу Славољуба Поповића припада питању регионализације. У погледу изучавања овог питања Славољуб Поповић спада у пионире наше правне науке. Иако се проучавање регионализације у нашој новијој правној литератури углавном везује за радове академика Миодрага Јовичића који су већином настали почетком деведесетих година прошлог века,<sup>31</sup> вероватно из разлога што је он први развио концепт регионализације Србије,<sup>32</sup> ипак чињеница је да се Славољуб Поповић питањима регионализације бавио читаву једну деценију раније. Поред тога, приступ Славољуба Поповића изучавању регионализације је био знатно шири него што је то био случај код Миодрага Јовичића, који је кроз заговарање регионалног уређења Југославије, па самим тиме и Србије, настојао само да укаже да је регионализација бољи облик заједничке државе за Црном Гором него што је то била двочлана федерација према Уставу СР Југославије од 1992. године. Предмет истраживачке пажње Славољуба Поповића

<sup>30</sup> С. Поповић, Правни положај општине и општинске управе у упоредном и југословенском праву, стр. 47.

<sup>31</sup> Видети: „Пледоаје за регионалну државу”, Књижевне новине, 1. октобар 1992, стр. 849; „Пет региона уместо две аутономне покрајине”, Књижевне новине, 15. јун 1993. године, стр. 866; „Три теоријска модела територијалне организације власти”, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1-2, 1993, стр. 127-135; „Реформисати постојећу федерацију (СР Југославију) или српско-црногорску заједницу поставити на нове државноправне темеље”, Архив за правне и друштвене науке, бр. 4, 1993, стр. 561-588; „Проблеми територијалне организације постојеће југословенске федерације”, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2, 1994, стр. 271-282; „Косово и метохија данас и сутра”, Правда, 13. јул 1994. године; М. Јовичић, Регионална држава, уставноправна студија, Издавачка заједница “Вајат”, Београд, 1996.

<sup>32</sup> Нацрт Устава регионалне државе уједињених српских земаља, организација власти, Издавачка заједница “Вајат”, Београд, 1996.

није био само регионални облик уређења држава и у оквиру тога само Југославија, односно Србија, већ је он кроз своје радове дао потпун преглед теоријских и практичних проблема регионализације у читавом свету током осамдесетих година прошлог века, а само се у неким каснијим радовима бавио и питањем могуће регионализације Србије.

Најважније рад Славољуба Поповића посвећен регионализацији представља монографија *Регионализација у свету и код нас* из 1983. године.<sup>33</sup> По овом питању вредан пажње је и његов коауторски рад у монографији *Федерализам и регионализам* из 1987. године.<sup>34</sup> Такође, значајно је и неколико његових радова који су објављени у домаћим стручним часописима попут: „Нека питања у вези са територијалном регионализацијом у Југославији“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1978, стр. 15-42; „Правни проблеми регионализма у неким западним земљама“, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1980, стр. 5-23; „О неким проблемима у вези са регионалном државом“, Архив за правне и друштвене науке, број 2/1997, стр. 325-329; „О неким проблемима регионализације“, Правни живот, број 7-8/2003, стр. 27-43.

Славољуб Поповић у својим радовима регионализацију државе види не само као појаву која представља „антитезу централизму“, већ пре свега као једну „нову форму децентрализације власти“ и „средство за ублажавање противречности које данас постоје у многим земљама“.<sup>35</sup> Поред већ традиционалних националних, историјских, етничких, културних и језичких чиниоца који представљају основне узроке за појаву регионализације у свету, Славољуб Поповић у својим делима посебно наглашава економске разлоге.<sup>36</sup> Шта више, он о економском регионализму говори као о потпуно „новој форми регионализма“.<sup>37</sup> Међутим, он исто тако истиче и да економска

---

33 С. Поповић, *Регионализација у свету и код нас*, Републички завод за јавну управу, Београд, 1983.

34 С. Поповић, Ј. Ђорђевић, Д. Кулић, *Федерализам и регионализам*, Савремена администрација, Београд, 1987.

35 С. Поповић, *Регионализација у свету и код нас*, стр. 7-9.

36 „Бројни су узроци појавама регионализма почев од националних, историјских, етничких, културних, језичких, економских и других узрока. Чини се да су економски узроци и разлози битни и пресудни за појаву различитих облика регионализма и подједнако утичу на појаву регионализма како у унитарним, тако и у федеративним државама“. С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управо право*, стр. 233.

37 С. Поповић, *Регионализација у свету и код нас*, стр. 10.



регионализација не би требало увек нужно да води и ка територијалној регионализацији, односно политичко-територијалној подели државе. Применом различитих мера економског планирања могуће је обезбедити уравнотежени економски развој државе без стварања нових административно-територијалних јединица. Овакав његов став би могао да буде од великог значаја и за Србију данас у којој постоји уставна обавеза (члан 94. Устава) обезбеђивања равномерног и одрживог регионалног развоја свих делова јединствене државне територије. Због тога ради изналажења најбољих решења за остваривање уравнотеженог економског развоја Србије, а у оквиру важећег Устава и без измене административно-територијалне организације, од посебног значаја би могли бити ставови Славољуба Поповића о појавним облицима економског регионализма који су приказани на примерима Шведске, Грчке, Финске, Данске, Енглеске и СР Немачке.<sup>38</sup>

Исто тако, као својеврсно упозорење законодавцу и планерима економског развоја данашње Србије могли би да послуже и ставови Славољуба Поповића да је „економска регионализација постала процес који је тесно повезан са административном и политичком регионализацијом мада је несумњиво да се може разликовати од њих“, као и да „редистрибуција политичке власти у корист региона неизбежно води ка поверавању регионима серије својстава државе, изузев својства суверености“.<sup>39</sup> За све којима се данас чини да би ради бржег економског развоја Србију требало регионализовати изменама Устава, посебно упозоравајући би могао да буде став Славољуба Поповића да „не потцењујући значај административног регионализма у борби против централистичких тенденција модерне државе“ ипак је „основни смисао регионализма везан за структуру политичког система и за питање политичке аутономије, а не само за административне и функционалне односе“.<sup>40</sup>

38 С. Поповић, Регионализација у свету и код нас, стр. 19-55.

39 „Процес регионализације, првобитно настао због захтева економског планирања, водио је не само ка успостављању формуле за управљање новим географским јединицама, већ и ка тражењу политичких решења за регионе“. С. Поповић, Регионализација у свету и код нас, стр. 12.

40 С. Поповић, Ј. Ђорђевић, Д. Кулић, Федерализам и регионализам, стр. 5.

Доц. др Зоран Лончар

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У ДЕЛИМА СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА

---

Zoran Lončar, LL.D.

Assistant Professor

Faculty of Law, University of Novi Sad

## **DECENTRALIZATION OF POWER IN WORKS OF SLAVOLJUB POPOVIĆ**

### **Summary**

*Slavoljub Popović described decentralization as essential for modern world. According to him, decentralization is defined as a process of transferring responsibilities from central to non-governmental bodies. He studied the different types of decentralization with a lot more attention to a territorial than a functional type. He criticized, from an academic standpoint, the Constitution of 1974. When it comes to regionalism, in scholar community dominates perception that Miodrag Jovičić was pioneer in this field. However, author points out that Slavoljub Popović gave a first comparative survey of the regionalization in world, while Miodrag Jovičić was trying to form new complex state as a better solution for Serbia and Montenegro (following the examples of Italy and Spain). According to Slavoljub Popović regionalization is form of decentralization, a way to ease existing contradictions within a state. In addition to traditional criteria and aspects of decentralization, he emphasized economic development aspects of decentralization (balanced economic development).*

**Key words:** *decentralization of power, local government, regionalism, economic development.*

## **ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ У ДЕЛУ СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА**

***Апстракт:** Аутор из богатог научног опуса покојног професора Правног факултета у Нишу др Славољуба Поповића издваја радове у којима је овај проучавао децентрализациону статистику и међу њима као најзначајније идентификује две монографије: „Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву“ и „Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију“. Потом аналитички испитује Поповићево дефинисање децентрализације, начин на који је извршио њено разликовање од деконцентрације и облике које децентрализација може имати. На крају, аутор закључује да је Славољуб Поповић децентрализацији у чистом виду, имајући у виду ширину са којом је анализирао друга питања, посветио мало пажње, али да је оно што је написао добро, да је издржало зуб времена и наставило да траје и после његове смрти.*

***Кључне речи:** децентрализација, деконцентрација, локална самоуправа, регионализација.*

## 1. Увод

Ширина и обухват питања којима се током читавог живота др Славољуб Поповић бавио је задивљујућа. Његов опус од нешто мало више од 800 библиографских јединица то недвојбено показује. По томе које је све теме обрађивао, а поготову начин на који је то чинио и методе којима се користио, указују да је и у време доминантно идеолошки оријентисане југословенске правне науке био наклоњен традиционалним вредностима демократске правне државе засноване на владавини права и подели власти (нарочито вертикалној), иако је добар део живота и рада провео у држави организованој по принципу јединства власти. То потврђује и низ радова који се шире узев баве децентрализационом статиком, тј. основним облицима децентрализације попут локалне и регионалне самоуправе, која као тема у пуној мери долази у центар његове истраживачке пажње почетком 1980-тих година<sup>1</sup>: Комуне, њихова организација и надлежност,<sup>2</sup> Подела нормативних функција између органа различитих политичко-територијалних јединица,<sup>3</sup> Нека питања у вези са територијалном регионализацијом у Југославији са посебним освртом на СР Србију,<sup>4</sup> Правни проблеми регионализма у неким западним земљама,<sup>5</sup> Регионализација у свету и код нас,<sup>6</sup> Право општег надзора над радом комуналних организација,<sup>7</sup> Односи органа

1 Скоро сви побројани радови наведени су према публикацији: Биографија проф. др Славољуба Б. Поповића (са списком објављених књига, расправа и чланака, као и са списком реферата поднетих на страним и домаћим научним скуповима у времену од 1936. до 2000. године), Београд, 2000, 70 стр.

2 А. Јовановић, С. Поповић, П. Алигрудих: Комуне, њихова организација и надлежност; Београд, Савремена администрација, 1955. стр. 430.

3 Подела нормативних функција између органа различитих политичко-територијалних јединица, Реферати и дискусија са Саветовања одржаног 4. и 5. 3. 1966. године. Предговор проф. Борислав Т. Благојевић, Београд, Институт за упоредно право. 1966. стр. 176.

4 Нека питања у вези са територијалном регионализацијом у Југославији са посебним освртом на СР Србију - посебан отисак из „Зборника радова Правног факултета у Нишу“, 1978. стр. 15–42.

5 Правни проблеми регионализма у неким западним земљама, посебан отисак из „Зборника радова Правног факултета у Нишу“, 1980., стр. 5–23.

6 Регионализација у свету и код нас, Београд, Републички завод за јавну управу, 1983., стр. 258.

7 Право општег надзора над радом комуналних организација, у књизи Правни положај комуналних организација, 1985., стр. 45–106 (посебан отисак).

управе СР Србије према покрајинским органима управе,<sup>8</sup> Федерализам и регионализам,<sup>9</sup> Односи СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери,<sup>10</sup> Неки проблеми југословенског федерализма,<sup>11</sup> Основне карактеристике нашег комуналног система,<sup>12</sup> Улога општине, месних и интересних заједница у решавању проблема заштите човекове средине,<sup>13</sup> Quelques questions référant a la régionalisation territoriale locale Yougoslavie avec un rétrospectif sur la RS de Serbie,<sup>14</sup> Region und Mittelstufe der Öffentlichen Verwaltung,<sup>15</sup> Нека питања у вези са територијалном регионализацијом у Југославији,<sup>16</sup> „Неки проблеми у вези са функционисањем међуопштинских регионалних заједница у Југославији?“<sup>17</sup> Односи општинске скупштине и органа управе,<sup>18</sup>

8 Односи органа управе СР Србије према покрајинским органима управе, посебан отисак из Зборника радова Правног факултета у Нишу, 1985., стр. 19–26.

9 Федерализам и регионализам, „Федерација и федерализам“, Сав Админ, Бгд. 1987. год., 279 стр.; и Федерализам и регионализам, посебан отисак из књиге: „Федерација и федерализам“, збирке реферата поднетих на Научном саветовању организованом од стране Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, одржаном 1986. год., стр. 87–98.

10 Односи СР Србије и аутономних покрајина у извршној сфери, објављено у књизи: Уставни амандмани и друштвена криза у Југославији, стр. 369–377, Крагујевац, 1988. год. (посебан отисак).

11 Неки проблеми југословенског федерализма, посебан отисак из књиге: „Политички систем социјалистичког самоуправљања и уставне промене, 1988.. књ. 1. стр. 400–409; и Неки проблеми југословенског федерализма, посебан отисак из „Архива“, бр. 1–3/1988., стр. 133–144.

12 Основне карактеристике нашег комуналног система, „Општина“, бр. 4–5/75.

13 Улога општине, месних и интересних заједница у решавању проблема заштите човекове средине, „Општина“, 6–7/75.

14 Quelques questions référant a la régionalisation territoriale locale Yougoslavie avec un rétrospectif sur la RS de Serbie. Регенсбург, 24. октобра 1975. године. (Учешће на Симпозијуму одржаном у Регенсбургу (СР Немачка) организованом од стране Универзитета у Регенсбургу 23–25/X 1975. год. са рефератом).

15 Region und Mittelstufe der Öffentlichen Verwaltung - чланак објављен у Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bonn, 1976.

16 Нека питања у вези са територијалном регионализацијом у Југославији, „Зборник Правног факултета у Нишу“ за 1978. годину, стр. 15–42.

17 Саветовање на Правном факултету у Нишу о међуопштинским регионалним заједницама, одржано 25. 1980. год. Мој реферат: „Неки проблеми у вези са функционисањем међуопштинских регионалних заједница у Југославији?“

18 Учешће на Саветовању Југословенског удружења за управне науке и праксу у Поречу од 3–6.VI 1981. год. са рефератом: „Односи општинске скупштине и органа

Вршење јавних овлашћења од стране међуопштинских регионалних заједница,<sup>19</sup> Регионалне заједнице општина (са још једним аутором),<sup>20</sup> О локалној самоуправи у Француској,<sup>21</sup> О неким проблемима у вези са регионалном државом,<sup>22</sup> О неким проблемима регионализације<sup>23</sup>, и Територијална самоуправа и регионализам.<sup>24</sup>

## **2. Најзначајнији радови из сфере децентрализационе статике**

Према нашем мишљењу његова најзначајнија дела у области су: Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву<sup>25</sup> и Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију.<sup>26</sup>

С обзиром да се нећемо бавити анализом појавних облика децентрализације у делу С. Поповића само ћемо укратко навести предмете ове две монографије.

У првонаведеној књизи аутор је приказао системе локалне самоуправе у правима Француске, Енглеске, Белгије, САД и Совјетског савеза, да би се потом, много продубљеније, у анализи посветио комуналном систему СФРЈ, покушавајући да докаже преимућства нашег система. Приликом теоретске разраде појма локалне самоуправе и различитих концепција, аутор је у приличној мери био под утицајем

---

управе“.

19 Вршење јавних овлашћења од стране међуопштинских регионалних заједница, „Правни живот“, 1983.. XXXII. бр. 2. стр. 225–234.

20 Регионалне заједнице општина (са још једним аутором), Југословенски преглед. 1984.бр. 6.

21 О локалној самоуправи у Француској, реферат поднет на Симпозијуму Правног факултета у Нишу. одржаном 1. и 2. II 1996. године.

22 О неким проблемима у вези са регионалном државом, Архив бр. 2/1997.

23 О неким проблемима регионализације, Правни живот. Год. 52, књ. 476, бр. 7/8 (2003), стр. 27–43.

24 Територијална самоуправа и регионализам, у: Зборник радова са научног саветовања „Уставно питање у Србији,„њ, Ниш, 2004.

25 Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву, Београд, 1984, 208 стр.

26 Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију, (Институт за правна и друштвена истраживања), Ниш, 1981, 971 стр.

гледисти Еугена Пусића и његових познатих радова: „Локална заједница“,<sup>27</sup> те „Комуна и опћина“.<sup>28</sup>

Врло темељито проучавајући питања регионализације, још давне 1981. године, професор Поповић као да је предвидео актуелност питања регионализације и зато је овом питању посветио другу горенаведену изузетно обимну монографију на близу 1000 страница (Правни проблеми регионализма са посебним освртом на СР Србију),<sup>29</sup> која је послужила као основа још једног значајног рада у овој области У поменутој монографији аутор врши груписања различитих система регионализације у економску регионализацију (настала због потреба економског планирања и равномерног регионалног развоја), административну и функционалну регионализацију и на крају политичко-територијалну регионализацију. Студија садржи врло исцрпна сагледавања питања регионализације у САД, те међуопштинских регионалних заједница.

### 3. Појам децентрализације

Данас је децентрализација, неоправдано, постала синоним за „слободу“ и „демократију“. У прилог децентрализацији писао је најшири круг теоретичара пониклих у различитим научним дисциплинама.<sup>30</sup>

Приступи дефинисању децентрализације у научно-стручној правној теорији и пракси имају следећа основна полазишта: уставноправно, управноправно. У нашој стручној литератури највише је заступљено политичко или уставноправно одређивање децентрализације.

Дефинишући појам и карактеристике децентрализације<sup>31</sup> С. Поповић је ослонац нашао у француској теорији управног права.<sup>32</sup>

27 Е. Пусић, Локална заједница, Загреб, 1963.

28 Е. Пусић, Комуна и опћина, Загреб, 1981.

29 Да будемо потпуно прецизни, ради се о 971. страници.

30 „Промовисана од стране либералног идеолога А. де Токвила, браћена од историчара Х. Таина, децентрализација је била суштински принцип федералне државе о којој је сањао Прудон, па чак и монархије према Мурасу.“, наводи Жак Бегунар (Jacques Baguenard), у делу *La Decentralisation*, Paris, 2003, стр. 9.

31 Коју повремено неоправдано поистовећује са децентрализмом као политичким покретом.

32 В. нпр.: С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, Управно право, Београд, 2002, стр. 121–126.

Децентрализацију је исправно препознао као „процес у држави којим се смањује надлежност и обим послова централних органа“. Интересантно је да је дефиниција дата са аспекта централних органа, обзиром да се у фокус већине дефиниција децентрализације стављају нецентрални органи, односно ужи територијални колективитети, на које се, као демократски легитимисана правна лица јавног права, преноси јавна власт и послови.<sup>33</sup> Он посебно истиче често заборављану симбиозу централизације и децентрализације, као и да је у суштини процеса децентрализације питање мере:

„Иако централизација и децентрализација изгледају као две супротне тенденције, оне су ипак међусобно веома уско повезане, тако да представљају два нераздвојна појма. Стога се и не може поставити правило да постоји „апсолутна централизација“ као што не постоји ни „апсолутна децентрализација“. Питање примене централизације и децентрализације је у ствари питање мере до које границе треба централизовати неку функцију, односно до које мере ту функцију треба децентрализовати. Због тога се и оба ова појма посматрају и упоредо и у њиховој узајамној повезаности.“<sup>34</sup>

Према Келзену<sup>35</sup> централизација и децентрализација су основни облици државног уређења и „сви проблеми централизације и децентрализације ... у ствари су проблеми који се тичу подручја важења правних норми и органа који их стварају и примењују“, а о једном правном поретку и једној држави може се говорити све док постоји бар једна основна (централна) норма која важи за целу државну територију. Према истом аутору, децентрализовани правни поредак постоји као систем норми које имају различита територијална подручја важења, при чему је правни поредак који важи једино за делимичну заједницу створен од органа изабраних само од чланова те делимичне заједнице.

Према нашем мишљењу, децентрализацију (према лат. *de* и *centrum* – од центра) треба схватити као пренос власти и јавних послова од интереса за уже територијалне колективитете, пре свега, са државе на

<sup>33</sup> Види нпр.: Феодор Васиљевић Тарановски, Енциклопедија права, Београд, 2003, стр. 461, Е. Пусић, Комуна и општина, Загреб 1981, стр. 31; Р. Маринковић: Локална самоуправа, Београд, 1998, стр. 510 и др.

<sup>34</sup> Исто, стр. 122.

<sup>35</sup> В.: Х. Келзен, Општа теорија права и државе, Београд, 1951, стр. 295.



друга демократски легитимисана правна лица јавног права, чије вршење и обављање остаје под преносиочевим нехијерархијским надзором.<sup>36</sup> Другачије речено, децентрализација је метод, врста вертикалне поделе власти у унитарној држави.<sup>37</sup> Уколико се власт одлучивања (владе) преноси на државне органе и организације (без својства правног лица јавног права, а под хијерархијским надзором) онда је у питању неправна, односно управна децентрализација. Права децентрализација, са друге стране, јесте пренос власти владе на недржавне субјекте јавног права (територијалне колективитете и јавне установе, са својством правног лица јавног права), који су под нехијерархијским надзором више управе, и који су легитимисани непосредним избором од стране грађана.<sup>38</sup> Децентрализоване јединице, међутим, карактерише посебан правни субјективитет својство „правног лица јавног права“, „сопствени правни живот“, поседовање имовине (некретнина, обвезница и дугова), буџет који су изгласали слободно изабрани представници, и одговорност (осим у домену пренетих послова).<sup>39</sup>

Поповић наводи недостатке централизације који се покушавају ублажити децентрализацијом као што су: претерана бирократизација, односно одвајање органа на врху организације који доноси одлуке од осталих јединица и непосредних извршилаца одлука; претварање врха организације у „уско грло“ – што изазива тешкоће у одлучивању, застој, загушење и смањену ефикасност рада управне организације;

36 В. слично схватање у: М. Петровић, *The Essence of Regions – with a Particular View of the Latest Kinds of Regionalization: Scotland, Wales and Northern Ireland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. *Facta Universitatis Series: Law and Politics* (Vol. 1, No 7) 2003, стр. 747.

„Француска теорија супротставља и језично та два квалитетно различита права надзора као *contrôle hiérarchique* (надзор вишег над нижим органом државне управе) од *contrôle tutelle* (надзор органа државне управе над самоуправним тијелом).“ (И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ* (Књ. 1). Загреб, 1960, стр. 66.)

Л. Костић сматра да је држава децентрализована када уместо јединства у држави постоји „плуралитет законодавства“. Л. Костић, *(Административно право Краљевине Југославије, Београд, 2000, стр. 105)* чиме изједначава децентрализацију и деволуцију.

37 Nadine Dantonel-Cor, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 2007, стр. 13.

38 З. Томић, *Управно право – систем* (4 издање). Београд, 2002, стр. 205.

39 D Turpin, *Droit de la décentralisation: principes, institutions, compétences*, Paris, 1998, стр. 15. Овакав приступ теоријском одређењу децентрализације преузимају и истакнути представници српске јавно-правне научне мисли. В. нпр: Р. Марковић, *Уставно право, Београд, 2010, стр. 399 и даље.*

непознавање разлога односно мотива за доношење одређене одлуке од стране нижих управних инстанци – што резултира незаинтересованошћу за остварење циља одређене одлуке, њеном спорим, крутим и шаблонским извршењем, што доводи до потребе издавања прецизнијих упутстава и директива у погледу извршења конкретне одлуке; и на крају да ниже управне инстанце немају сопствену надлежност. Као аргумент у корист децентрализације он истиче и решавање тензија које постоје између националних мањина и већинског народа у једној држави. Овај аргумент се може сусрети и код других аутора, али је питање да ли је довољно емпиријски испитан и доказан. На пример, познато је да је циљ децентрализације у Шпанији био задовољавање дуготрајних захтева за аутономијом Каталоније и Баскије а да је довео само до новог таласа тероризма сепаратистичког покрета ЕТА (Euskadi Ta Askatasuna).<sup>40</sup>

#### **4. Разликовање децентрализације од сродних појмова**

Близак појмовима централизације и децентрализације је и појам деконцентрације, који се у смислу принципа рада неке организације почео употребљавати средином 19. века у Француској, тачније 1865. Творцем појма деконцентрације сматра се Л. Укок (L. Aucoc).<sup>41</sup> И децентрализација и деконцентрација представљају два вида „децентраирања“ власти.<sup>42</sup>

С. Поповић јасно разграничава децентрализацију од деконцентрације наводећи неколико критеријума помоћу којих је могуће разликовати ова два вида организације јавне управе:

„(1) Органи у систему деконцентрације су именовани из центра, док су децентрализовани органи једним делом или у целини бирани од локалног становништва. (2) Централни органи над органима система деконцентрације врше надзор над законитошћу и над целисходношћу управних и других аката; у односу на децентрализоване органе централни органи врше само надзор над законитошћу, а не и над целисходношћу њихових управних и других аката. (3) Изабрани органи

<sup>40</sup> В.: Е. Хејвуд, Политика, Београд, 2004, стр. 323. Намерно смо избегли навођење примера из непосредне југословенско, те српске прошлости како би избегли приговор научне необјективности.

<sup>41</sup> D Turpin, оп. цит, стр. 29.

<sup>42</sup> Г. Бребан, Административно право Француске, Београд, 2002. стр. 63.

у систему децентрализације нису подвргнути хијерархијској власти централних органа. На пример, влада у Француској не може издавати наређења ни општинском савету, као самоуправном органу општине, ни председнику општине (градоначелнику) када врши послове из аутономног делокруга општине. Треба напоменути да председник општине врши и послове у пренесеном делокругу, због чега влада може председнику општине издавати наређења у односу на пренесене послове.<sup>43</sup>

Поповић сматра да систем деконцентрације има одређене предности над деконцентрацијом - пре свега, у сачуваном општем политичком јединству управе – путем министарских директива, тј. инструкција.

Теоријско омеђење појма децентрализације Поповић завршава са разграничењем од деконцентрације, пропуштајући да појасни однос децентрализације са деволуцијом, регионализацијом, аутономијом и федерализацијом.

## **5. Врсте децентрализације**

Поделом децентрализације на нормативну, управну и судску (она се ретко среће у домаћој правној литератури, а имплицира да јединице територијалне децентрализације могу имати и шира овлашћења) и на територијалну и нетериторијалну (персоналну – поверавање посебној категорији лица и реалну – посебној категорији органа) децентрализацију указао је на значај других облика децентрализације осим територијалне. Овакву систематику облика децентрализације можемо наћи само још у делу Радомира Лукића.<sup>44</sup> По правилу, наводи Поповић, децентрализација се односи на функцију управљања, али има случајева да се може вршити централизација других делатности као што су планирање, истраживање, развој, евиденције, статистике и унутрашња контрола, паралелно са децентрализацијом управљања!<sup>45</sup>

Поповић исправно не врши градацију облика децентрализације каква је често присутна у правној науци а какву је рецимо извршио

43 В. С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, оп. цит., стр. 126.

44 Р. Д. Лукић, Теорија државе и права (1. Теорија државе), Сабрана дела др Радомира Д. Лукића (други том), Београд, 1995, стр. 360.

45 С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, оп. цит., стр. 122.

Келзен који разликује следеће основне врсте децентрализације: административна децентрализација, децентрализација путем локалне аутономије, децентрализација у виду аутономних покрајина и савезна држава, као највиши степен децентрализације у унутрашњем праву,<sup>46</sup> нити се у потпуности приклања рецепцији француске поделе на територијалну и функционалну децентрализацију, као што то раде други истакнути представници јавноправне научне мисли у Р. Србији.<sup>47</sup>

Динамичкој страни децентрализације С. Поповић, није посветио много пажње (иако је исправно дефинисао пре свега као процес), иако не треба сметнути с ума да децентрализација не би требала да буде једнократна шок реформа, већ пажљиво припремљен и правовремено започет, поступан, логичан след фаза извршавања квалитетно припремљених управних мера структурног, функционалног, персоналног, финансијског и политичког карактера, који подразумева систематичност и целовитост.<sup>48</sup>

## 6. Закључак

На крају можемо да закључимо да је дефинишући појам и карактеристике децентрализације С. Поповић ослонац нашао првенствено у француској теорији управног права. Децентрализацију је исправно препознао као процес у држави којим се смањује надлежност и обим послова централних органа. Поделом децентрализације на нормативну, управну и судску, те на територијалну и нетериторијалну (персоналну и реалну) децентрализацију указао је на значај других облика децентрализације осим територијалне. Можемо закључити да је децентрализацији у чистом виду, са аспекта сразмере - имајући у виду ширину са којом је анализирао друга питања, посветио мало пажње, али да је оно што је написао добро, да је издржало зуб времена и наставило да траје и после његове смрти.

---

<sup>46</sup> По овом аутору постоји и децентрализација међународног права. Х. Келзен, н. д, стр. 298–301. Критику децентрализације међународног права дао је М. Петровић: *Југословенска ратна збивања и проблем односа међународнога и „унутрашњег“ права*, у: *Југословенска криза: поуке за међународно право*. Ниш, 2000, стр. 11–35.

<sup>47</sup> Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2010, стр. 402 и даље, З. Томић, *Опште управно право*, Београд, 2009, стр. 169 и даље.

<sup>48</sup> В.: И. Копрић, „Управљање децентрализацијом као нов приступ развоју састава локалне самоуправе“, *Хрватска јавна управа 1/2008*, Загреб, 2008, стр. 96–133.

Dejan Vučetić, LL. M.  
Teaching Assistant  
Faculty of Law, University of Niš

**THEORETICAL DEFINITION OF DECENTRALIZATION  
CONCEPT IN WORKS OF SLAVOLJUB POPOVIĆ**

**Summary**

*Author, from the rich academic work of deceased Professor from Faculty of Law in Niš Slavoljub Popović, distinguished works in which he studied decentralization static and as the most important works identifies two monographs: „The legal position of municipalities and municipal authorities in comparative and Yugoslav law” and „legal problems of regionalism with special review of SR Serbia“. Author then analytically examines Popovic’s definition of decentralization, the way in which he made the distinction between deconcentration and forms that it can have. The author concludes that Slavoljub Popovic devoted little attention to decentralization in the pure form, taking into the consideration the width with which he analyzed other issues, but his works on the subject were written well, have stood the ravages of time and continue to last after his death.*

**Key words:** *decentralization, deconcentration, local government, regionalism.*



## **СУДСКА ЗАШТИТА УСТАВОМ УТВРЂЕНИХ ПРАВА ПОВРЕЂЕНИХ ПОЈЕДИНАЧНИМ АКТИМА**

**Апстракт:** Рад представља експликацију облика судске заштите уставом утврђених права повређених појединачним актима у правном поретку Републике Србије. У раду анализирана је научна мисао професора Славољуба Поповића спрам питања природе појединачних права подобних за виšekратну судску заштиту. Нарочиту пажњу аутор посвећује критички инспирисаној анализи инструмената судске заштите уставом утврђених права повређених појединачним актима у нас.

**Кључне речи:** научно дело професора Славољуба Поповића, уставом утврђена права повређена појединачним актима, поступак пред Уставним судом, управни спор.

## **УВОД**

Демократизација друштва у савременим условима заснива се на принципима правне и социјалне државе, транспарентности и отворености друштва а што посебно подразумева реафирмацију значаја јавне сфере социјалног живота. То је посебна сфера напетости између државног интереса и политике са једне стране и интереса појединаца и јавних и приватних колективитета, са друге стране. У савременим условима, нормативно постојање, остваривање и заштита људских права и слобода грађана, која су прокламована пре свега уставом представља једно од суштинских обележја правне државе. Заправо то је један од услова постојања правне државе.

Заштита уставних права и слобода отвара питање одговорности носилаца јавне власти, односно чини транспарентним њен конкретан однос према фундаменталним људским правима и слободама. То није апстрактно теоријско или политичко питање већ практично правно и пре свега животно питање свих грађана у једној држави. Људска права не смеју бити козметички декор уставног документа једне државе, већ чврсто политичко и правно упориште и основ за конкретно остваривање свих и сваког уставом прокламованог људског права и слободе.

Без контроле и одговорности свака власт временом постаје бирократска и супротна стварним интересима грађана, без обзира колико је она изворно била демократска, легитимна и легална. Правна заштита људских права и слобода омогућава превазилажење формалне и успостављање стварне демократије и успостављање институција отвореног, слободног и цивилног друштва.

Заштита сваког права је једна од најосетљивијих карика у њиховој нормативној егзистенцији. Она показује могућност да се чисто нормативно важење једног права и правног феномена претвори у стварност, добије и своју реалну егзистенцију у конкретним људским односима. Постоје многа права која веома лепо звуче и надахњују својом узвишеном правном формом али без адекватне правне заштите она остају само покушај да се прикрије самовоља и ауторитарност система, који у ствари постоји и функционише са оне стране људских права и слобода грађана.



Чланак професора Славољуба Поповића објављен у Архиву за правне и друштвене науке 1966. бави се питањима заштите права и слобода и то судске заштите права и слобода утврђених уставом а повређених појединачним актима. Аутор намеће одређена питања и отвара извесне дилеме које су подједнако актуелне и данас као што су биле у времену у коме је чланак настао. То говори у прилог тези о универзалној природи и ванвременској димензији проблема заштите права и слобода која се прокламују највишим правним актом једне земље - уставом.

## 1. ЗАШТИЋЕНА ПРАВА

Питање је која се то права заправо штите? Да ли су то основна права, тј. права која предвиђа Устав и која су обухваћена уставним нормирањем, или се у обзир узимају и она права (и слободе) која се налазе у другим општим актима државних или других органа и организација? Да ли правну заштиту треба пружити само правима и слободама обухваћеним уставним текстом или и оним правима која се остварују на основу Устава, без обзира на акт који их нормира?

Професор Поповић износи различита схватања која су била присутна и која је интересантно поменути баш због тога што говоре у прилог тези да је ово питање подједнако интригирало теоретичаре онда, као што их интригира и данас.

Према *првом схватању*, потребно је направити разврставање, односно поделу различитих права и слобода. Заштиту не треба да уживају сва права, већ само она која се сматрају основним.<sup>1</sup> Наравно,

<sup>1</sup> Појам основних права присутан је у правном систему СР Немачке. *Закон о Савезном уставном суду* предвиђа да грађани могу уставном жалбом тражити поништај појединачног акта којим се повређује основно право или неко друго одређено право предвиђено уставом. У основна права спадају она права која су предвиђена одредбама члана 1-19. *Основног закона Савезне Републике Немачке*, као што су људско достојанство и слободан развој личности, право на живот и телесни интегритет, једнакост свих људи, слобода вероисповести, савести и уверења, слобода мишљења, информисања и штампе (медија): слобода уметности и науке, брак, породица, деца, школство, слобода окупљања, слобода удруживања, тајност поште, слобода избора занимања, неповредивост стана, власништво, развлашћивање, наследно право, губитак држављанства, изручење, право на азил и баријера битног садржаја, гаранција правног пута. *Изабрane одлуке немачког Савезног Уставног суда*, Конрад Аденауер Стифтунг, Београд, 2010, стр. 5-8. У правном систему Републике

то је отворило питање одређивања појма основних права, односно која се права сматрају основним? По једнима, то су била права садржана у глави III Устава СФРЈ (1963), по другима, то су била сва права и слободе, која се третирају као основна, без обзира где се налазе, док трећи, сматрају да су то сва права и слободе, која се остварују на основу Устава и које је као такве имао у виду члан 70 Устава СФРЈ (1963).<sup>2</sup>

Према другом схватању, није потребно правити диференцијацију и поделу права на основна и друга. У оквиру овог схватања јављају различита гледишта. Она полазе од тога да се предметом заштите имају сматрати само права која су садржана у Уставу СФРЈ, преко оних који наводе да заштиту уживају и она права која су на основу Устава садржана у законима, статутима и другим подзаконским актима, па до оних по којима се у управном спору решава о законитости управних аката и да се Уставом треба заштитити свих битних повреда закона (материјалних и формалних), а не расправљати о одредбама самог Устава и правима садржаним у њему.

Треће схватање методолошки полази другачије јер узима критеријум идеолошке природе. Наиме, с обзиром на тадашњи друштвено-политички систем и државно уређење, полази се од тога да се не може вршити било какво разврставање права и слобода, нити вршити њихова подела, већ се мора поћи од положаја и улоге радног човека и организације у друштвеном систему и евентуалних повреда његовог друштвено-правног и уставноправног положаја. У том контексту, суд би морао бити отворен за нове методе тумачења и примене закона, које би у обзир узимале да се економским, социополитичким и правним анализама долази до правне норме. То би захтевало другачији третман и нови прилаз како друштвеним односима тако и правним категоријама, па би захтевало и ново, другачије образлагање судских одлука. Најзад се закључује да се не би унапред могло одређено право које произилази из неког другог уставног права категорисати као основно или неко

---

Србије, па и многим другим, користи се термин људска права и слободе али се не прави и подела ових права, тако што би се нека издвојила као основна, насупротив осталим уставним правима. Ипак, термин основна права указује на место ових права у хијерархији људских права и подразумева постојање обавезне судске заштите.

2 **Славољуб Поповић**, *Судска заштита Уставом утврђених права повређених појединачним актима* (чл.68 Закона о управним споровима), Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1966, стр.134.

друго, јер би се оно у једном случају могло манифестовати као основно, док у другом случају то не би било, узимајући у обзир остале факторе приликом тумачења.<sup>3</sup>

Анализирајући сва ова схватања, професор С. Поповић закључује да полазећи од објективне теорије тумачења права, суд није овлашћен да слободно ствара право, већ да за њега постоје границе у тумачењу. Оне подразумевају да тумач не може истраживати вољу законодавца, већ објективну вољу правне норме, водећи рачуна о чињеници да се смисао и значење правне норме мења са промењеним друштвеним околностима. Према томе, полазећи од објективног, динамичног тумачења права, а узимајући у обзир још и језичко значење правне норме, мора се закључити да се говорећи о судској заштити права и слобода предвиђених уставом, заправо ради само о правима и слободама које свој основ имају у Уставу, односно која су садржана у Уставу, а не у другим општим правним актима државних или којих других органа и организација ван Устава. Осим тога, у оквиру ових Уставом утврђених права и слобода није потребно вршити било какву поделу права на основа и друга права, већ да се заштити може тражити у случају повреде било ког права или слободе који свој правни основ налазе у Уставу.

Да је питање актуелно и данас говори чињеница да је Уставни суд Србије заузео став да предмет заштите пред Уставним судом јесу сва права и слободе садржане у Уставу без обзира на њихово место у систематици Устава, при чему се у обзир морају узети и општеприхваћена правила међународног права и ратификовани међународни уговори.<sup>4</sup>

## 2. ОБЛИК СУДСКЕ ЗАШТИТЕ

Професор С. Поповић отвара и питање – о ком се облику судске заштите ради? Да ли је реч о заштити права и слобода утврђених уставом пред редовним судовима у управном спору или се ради о правној заштити пред Уставним судом? Другим речима, да ли се у

<sup>3</sup> Исто, стр.135

<sup>4</sup> Ставови Уставног суда Србије усвојени на седници одржаној 30. октобра 2008. и 2. априла 2009, [www.ustavni.sud.rs](http://www.ustavni.sud.rs), сајту приступљено 20.01.2011.

случају судске заштите права и слобода утврђених уставом ради о управносудској или уставносудској заштити?

Интересантно је да је Устав СФРЈ из 1963. у члану 150 и члану 241 ставу 2, као и одговарајући српски Устав (Устав СР Србије, члан 229, став 2) предвидео могућност уставноправне заштите права грађана повређених појединачним правним актима или радњама органа друштвено-политичке заједнице. Додуше, овај Устав је то учинио на један прилично уопштен начин.

Тако, у члану 150 Устава СФРЈ (1963) стоји да “Уставни судови сагласно закону пружају и заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права утврђених Уставом, када су ова права и слободе повређени појединачним актом или радњом а није обезбеђена друга судска заштита”. Слично, члан 241 Устава СФРЈ прописује да Уставни суд Југославије одлучује и о заштити права самоуправљања и других основних слобода и права утврђених Уставом, када су те слободе и права повређени појединачним актом или радњом од стране органа федерације и у другим случајевима које одреди савезни закон, а није обезбеђена друга судска заштита.

У вези са оваквом уставном прокламацијом, *Закон о Уставном суду* из 1963. предвиђа као правно средство за заштиту права утврђених Уставом – *предлог* за покретање поступка за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права.<sup>5</sup>

На основу овога могло би се закључити да је овде реч о облику “уставне жалбе”,<sup>6</sup> правном средству које се и данас користи за заштиту уставом зајемчених права и слобода повређених појединачним актом или радњом државног органа или организације, којој је поверено вршење јавних овлашћења, када су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства.

Да је реч о правним средствима исте правне природе, нема никакве сумње, због низа елемената:

- заштита уставом утврђених права и слобода
- постојање повреде ових права и слобода учињене појединачним актом или радњом

---

<sup>5</sup> *Закон о Уставном суду Србије*, Службени гласник СР Србије, бр. 54/1963

<sup>6</sup> **Стеван Лилић**, *Управно право и Управно процесно право*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 444

- појединачни акт или радња учињена од стране државног органа или организације којој је поверено вршење јавних овлашћења
- супсидијарни карактер<sup>7</sup> ових правних средстава (ако није обезбеђена друга судска заштита, односно ако није одређена надлежност другог суда, односно ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства њихове заштите).<sup>8</sup>

Ипак, без обзира на очигледне сличности, између данашње уставне жалбе и ондашњег предлога за покретање поступка за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права, постоји једна важна разлика. Док су предмет преиспитивања пред Уставним судом по уставној жалби и судске пресуде (и друге одлуке), из формулације која подразумева да се ово правно средство (приговор) може употребити “ако није обезбеђена друга судска заштита”, односно ако није одређена надлежност другог суда, произилази да се ово правно средство не би могло употребити против судских одлука, јер би у том случају већ била употребљена судска заштита. Друго је питање што је употреба приговора, као правног средства заштите права самоуправљања и других основних слобода и права, практично била онемогућена на други начин и из других разлога.

С обзиром на овакво уставно и законско нормирање стиче се утисак да су слободе и права (права самоуправљања и друга основна права и слободе) предвиђена Уставом СФРЈ из 1963. **заштићена** пре свега пред Уставним судом, тј. да се ради о уставносудској заштити

<sup>7</sup> Етимолошки латински термин супсидијаран, значи помоћан, онај који тек у другом реду долази у обзир. Појам супсидијарно, дакле, означава помоћно, споредно. У праву, међутим, појам супсидијарно значи да се институт или средство могу примењивати тек када се неко друго право, средство или институт покаже као искоришћено, недовољно или немогуће. **Владимир Ђурић**, *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд, 2000, стр. 118-144

<sup>8</sup> Слична решења постоје у великом броју земаља. У Аустрији, уставна жалба може бити уложена само након исцрпљивања административног инстанционог пута. У Шпанији се ампаро може уложити тек након исцрпљивања правних путева. У Чешкој је уставна жалба недопуштена, уколико подносилац није исцрпио сва процесна средства која му даје закон о заштити његових права. У Хрватској, предвиђа се, да ако је због повреде уставних права допуштен други правни пут, уставна жалба може уложити тек након што је тај правни пут исцрпљен. У Македонији, рок за подношење уставне жалбе почиње да тече од достављања коначног или правоснажног акта чиме, заправо, нормира и супсидијарност уставне жалбе. *Исто*, стр. 175-180

ових права и слобода. Међутим, ове уставне одредбе, као и одредбе Закона о Уставном суду Југославије (закон о уставним судовима република чланица) које су одређивале надлежност Уставног суда, заправо нису биле у примени.

Исти закон који је регулисао овај облик правне заштите, Закон о Уставном суду Југославије, у члану 75, предвидео је могућност вођења управног спора против сваког коначног појединачног акта којим је повређено Уставом утврђено право самоуправљања или друго основно право или слобода, па и у случају када је важећим законом искључен управни спор, осим ако је за заштиту тих права и слобода предвиђена друга судска заштита. Интересантно је да је наведена одредба члана 75 спадала у прелазне и завршне одредбе Закона, са напоменом да ће се ова врста правне заштите моћи да користи све до усклађивања Закона о управним споровима са Уставом, односно до доношења новог Закона о управним споровима који би предвидео ову врсту управног спора.

Закон о управним споровима из 1966, донет на основу Устава СФРЈ из 1963. Он је садржао одредбу (члан 68) према којој је постојала могућност подношења Врховном суду *захтева* против коначног појединачног акта којим је повређено Уставом утврђено право самоуправљања или друго уставно право или слобода, а није предвиђена друга судска заштита. Овај закон садржао је још једну одредбу која се тичала ове материје, а која је уносила додатну несигурност. Наиме, надлежност врховних судова да решавају по овом питању била је одређена само привремено, док се не донесе закон којим ће се уредити поступак за заштиту уставом утврђеног права самоуправљања и другог основног права и слободе, када је повреда учињена коначним управним актом.

Да би поступак по овом правном средству могао да буде покренут, било је потребно буду испуњена три позитивна и један негативан услов.<sup>9</sup> Позитивни услови су били да се (прво) ради о *појединачном акту* и то како државног органа, тако и радне и друге организације, (друго) да је у питању *коначан* појединачни акт (да се против њега не може употребити редовно правно средство или ако је допуштено, да

---

<sup>9</sup> Славољуб Поповић, Судска заштита Уставом утврђених права повређених појединачним актима (чл.68 Закона о управним споровима), Архив за правне и друштвене науке, Београд 1966, стр.133

је већ искоришћено) и (треће) да се њиме *повређује уставом утврђено право самоуправљања или друго основно право или слобода*. Негативан услов био је да за заштиту ових права *није законом предвиђена друга судска заштита*. То је значило да се *захтев* није могао употребити против следећих појединачних аката:

- *управних аката*, уколико се против њих могао пред надлежним врховним судом повести управни спор. Уколико се ради о управним актима донетим у стварима у којима је према одредбама закона искључено вођење управног спора, ово правно средство се ипак могло употребити, јер је његов карактер био да изврши репарацију повређених уставних права. Изузетак, су једино представљале управне ствари о којима је непосредно на основу уставних овлашћења одлучивала Савезна или републичке скупштине и њихова већа, односно Председник Републике. Међутим, да је судска заштита уставом утврђених права била поверена уставним судовима, она би се могла тражити и против ових аката;

- *појединачних аката* којима се регулишу радни односи, с обзиром да се против ових аката могао водити радни спор пред судовима опште надлежности;

- *аката пословања*, односно двостраних правних аката за чије су расправљање у случају спора били надлежни судови опште надлежности или привредни судови;

- *решења донетих у прекршајном поступку* против којих је била дозвољена судска заштита;

- против *судских одлука*;

- против *појединачних аката* органа управљања, односно радне заједнице предузећа или делова предузећа којима је повређено право самоуправљања, као и против појединачних аката радничког савета, јер је у овим случајевима била одређена надлежност уставног суда;

- против *других појединачних аката* за које законом предвиђена друга судска заштита.<sup>10</sup>

*Захтев за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права* могао је Врховном суду надлежном за вођење управних спорова, поднети сваки субјект чије је право било повређено, односно сви субјекти који сматрају да им је управним актом повређено неко

<sup>10</sup> Исто, стр. 139

право или на закону заснован интерес. Тако су ову врсту управног спора могли покренути: појединци или правна лица (друштвено-политичке заједнице, радне и друге организације); државни органи, организације, погони, друге јединице или огранци радне или друге организације, заједнице (села, насеља и сл.) или групе лица без својства правног лица ако им је појединачним актом повређено Уставом утврђено право самоуправљања или друго основно право или слобода; јавни правобранилац који заступа интересе друштвено-политичке заједнице или установе; синдикална организација и друштвена организација у име свог члана, а по његовом пристанку, када му је неко од наведених права повређено, а друштвена организација има задатак да штити одређена права и интересе својих чланова.

Приликом решавања по захтеву за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права, суд је имао иста овлашћења која је имао и приликом решавања управног спора. Тако је могао да пресудом оспорени појединачни акт поништи уколико природа ствари то дозвољава и ако чињенично стање пружа поуздан основ за то, чиме је суд могао мериторно решити саму ствар, односно мериторно одлучити по захтеву и реституисати повређено право самоуправљања, или друго основно право или слободу. Таква пресуда је у свему замењивала појединачни правни акт.<sup>11</sup>

Према томе, за заштиту Уставом утврђених права повређених појединачним актима била су предвиђена два правна средства, и два различита органа. Јасно је да је ова неизвесност и у погледу органа надлежног за вођење поступка (уставни или врховни судови) и у погледу самог поступка пружања заштите (управни спор или уставносудски поступак) створила низ проблема у пракси. Таква ситуација није могла водити постојању правне сигурности у погледу пружања адекватне правне заштите и имплицирала је одсуство намере да се права и слободе утврђене Уставом заиста и заштите.

---

<sup>11</sup> Исто, стр. 141



### 3. УПРАВНИ СПОР ЗА ЗАШТИТУ СЛОБОДА И ПРАВА ПОЈЕДИНАЦА ПРЕДВИЂЕНИХ УСТАВОМ

*Устав СФРЈ* из 1974. није предвиђао овај модел уставносудске заштите права и слобода повређених појединачним актима (“уставне жалбе”), па је отклонио ову дилему по питању надлежног органа и одговарајућег поступка за пружање заштите. *Закон о управним споровима* из 1977, донет ради усклађивања са новим Уставом, али и *Закон о управним споровима* из 1992. предвидели су овај вид правне заштите, односно овај облик управног спора, који се у теорији још зове и *допунски управни спор*. Кад се говори о допунском управном спору, заправо се мисли на спор о нарушавању уставних слобода и права, појединачним правним актом или службеном радњом, који је био предвиђен бившим ЗУС-ом (члан 66 и 67).

Бившим *Законом о управним споровима*, (“Сл. лист СФРЈ”, бр. 4/77 и “Сл. лист СРЈ”, бр. 37/92), односно пре доношења ЗУС-а из 1996, било је предвиђено да о захтеву за заштиту слобода и права гарантованих Уставом одлучује суд надлежан за управне спорове, сходном применом одредаба ЗУС-а, уколико је уставна слобода или право повређено коначним појединачним актом, под условом да није обезбеђена друга судска заштита и ако су те слободе или права повређени радњом службеног лица у органу управе, односно одговорног лица у организацији удруженог рада или другој самоуправној организацији или заједници, којом се противно закону, непосредно спречава или ограничава одређеном појединцу, организацији или заједници вршење такве слободе или права.

Посебно интересантно је што је *Уставом СРЈ* из 1992. године уведена уставна жалба због повреде појединачним актом или радњом уставне слободе или права човека и грађанина, онда када није обезбеђена друга правна заштита, а да је истовремено постојало као правно средство и захтев за заштиту слобода и права гарантованих уставом, о коме одлучује суд надлежан за управне спорове, сходном применом одредаба ЗУС-а. Та симултана процесно-правна ситуација отворила је питање њиховог односа.

Судска пракса је била да уколико се радило о управном акту (којим је тангирано нечије уставно право и слобода) против којег је

*a priori* искључена управна жалба и управно-судска тужба, отвара се судска заштита путем уставне жалбе. Уколико се радило о управном акту који је своју коначност стекао исцрпљивањем или пропуштањем жалбе у управном поступку, тада уставна жалба није била правно могућа, јер је једна врста правне заштите већ била искоришћена, односно пропуштено је њено коришћење. Ово је све важило и када су у питању били материјални акти управе, тзв. управне радње.

Данас овакву врсту управно-судске заштите задржао је *Закон о управним споровима Републике Српске*.<sup>12</sup> Интересантно је да правни систем Босне и Херцеговине као правно средство заштите права и слобода предвиђених Уставом БиХ предвиђа апелацију.<sup>13</sup> Апелација је заправо уставна жалба, с обзиром на све материјалне и процесне претпоставке овог правног средства, које се користи за заштиту тачно одређених права повређених пресудом, односно одлуком, када су исцрпљени сви делотворни законски правни лекови.<sup>14</sup> Подноси се у

---

12 Ову врсту управног спора познаје и Закон о управним споровима Републике Хрватске (чл.66), «Народне новине», бр. 53/91, 9/92, 77/92.

13 Термин апелација преузет је из англо-саксонске правне терминологије (апел - жалба, жалити се) и може се сматрати адекватним, прихватљивим и пожељним и у нашем уставно-правном систему јер прави јасну разлику између овог и осталих правних средстава, који би у свом називу имали термин - жалба. Тако у нашем правном систему постоји уставна жалба и жалба уставном суду што ствара одређене теоријске а и практичне проблеме у смислу разликовања ова два правна средства. **Јелена Вучковић**, *Жалба уставном суду и уставна жалба*, Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права, Правни факултет у Нишу, св 1, 2010, стр.399.

14 Босна и Херцеговина је потписивањем Општег оквирног споразума у Паризу 1995. у Анексу 4, преузела обавезу да ће директно примењивати права и слободу одређене у Европској конвенцији за заштиту људских права и слобода, као и у њеним протоколима, који ће имати приоритет у односу на сваки други протокол. На тај начин БиХ је прихватила концепт Европске конвенције и то са следећим правима: право на живот; право лица да не буде подвргнуто мучењу нити нечовечном или понижавајућем третману или казни; право особе да не буде држана у ропству или потчињености, или на присилном или обавезном раду; право на личну слободу и сигурност; право на правично саслушање у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези са кривичним поступком; право на приватни и породични живот, дом и преписку; слободу мисли, савести и вере; слободу изражавања; слободу мирног окупљања и слободу удруживања са другима; право на брак и заснивање породице; право на имовину; право на образовање; право на слободу кретања и пребивалишта.

року од 60 дана од дана када је подносилац апелације примио одлуку о последњем делотворном правном леку којег је користио.<sup>15</sup>

Уставни суд Републике Српске у попису својих надлежности нема рад по уставној жалби изјављеној против појединачних аката или радњи којима се тангирају права и слободе предвиђени Уставом, па је зато разумљиво да је судска заштита ових права и слобода омогућена у управном спору.

Овај непосредан облик судске контроле управе остварује се у посебном издвојеном судском поступку за заштиту уставом зајамчених слобода и права грађана. Та судска заштита се јавља као *посебна врста* управног спора, која је предвиђена само под условом да у конкретном случају није обезбеђена друга судска заштита. То начелно важи и када се ради о класичном општем управном спору.

Овај посебан вид судске заштите има *два модалитета*:

- заштита уставом зајамчених слобода и права повређених *коначним појединачним актом* органа (што укључује и управни акт), и
- заштита уставом зајамчених слобода и права повређених *радњом службеног лица* (материјални акт).

15 У правном систему БиХ изричито су наведени појединачни акти против којих се може изјавити апелација (пресуда и одлука), за разлику од нашег система у којем се говори само о појединачним актима (и радњама) државних органа и организација којима је поверено вршење јавних овлашћења. Отуда има извесних мишљења да се преиспитивањем судских одлука од стране Уставног суда нарушава начело поделе власти, тј. независност судске власти, јер се одлуком Уставног суда може поништити судска пресуда. Ипак, мишљења смо да оваква схватања не могу имати упориште у теорији о подели власти, не само зато што је стриктна подела власти реално неизводљива, већ и зато што би онда било бесмислено да Уставни суд оспорава и акте законодавне и акте управно-извршне власти. Смисао постојања Уставног суда јесте да отклони повреде устава учињене од било које власти, а ако знамо да су људска права и слободе део уставне материје и да се највише повређују управо појединачним актима судске и управне власти, онда је сасвим јасно зашто појединачни акти управе али и судске пресуде морају бити предмет контроле од стране Уставног суда. Уставни суд испитује одлуке редовних судова у мери у којој је потребно утврдити повреде људског права и слободе, и он не поступа као инстационални суд, нити може судити уместо редовних судова. Уставни суд нужно испитује правилну примену релевантних закона у оспореним судским одлукама и поништиће одлуку редовног суда само када се на други начин не може отклонити последица неуставности.

У том смислу се поставља питање односа уставне жалбе и спора о нарушавању уставних слобода и права, појединачним правним актом или службеном радњом, који је предвиђен у неким правним системима ЗУС-ом.

Према сада важећем *Закону о управним споровима Републике Српске* предвиђени управносудски поступак заштите слобода и права појединаца зајамчених уставом изгледа овако:<sup>16</sup>

1. Активну легитимацију има физичко лице чија су права или основне слободе зајамчене Уставом повређена коначним *појединачним актом* органа. Оно има право да захтева заштиту тих права и слобода код *окружног суда*, под условом да није осигурана нека друга правна заштита.

О захтеву за заштиту уставних слобода и права појединаца, одлучује (решава) надлежни *окружни суд решењем* (према ЗУС-у Р. Српске). Подношење захтева и решавање по захтеву од стране надлежног окружног суда врши се сходном применом одредаба ЗУС-а које се односе на управни спор.

2. Заштита уставних слобода и права појединаца предвиђена је и у случају ако су те слободе или права повријеђени радњом *службеног лица* у републичком органу управе, републичкој управној организацији, органима јединице локалне самоуправе, односно одговорног лица у правном лицу, која врше јавна овлашћења (јавне службе), а којом се противно Уставу, појединцу *непосредно* спречава или ограничава вршење слободе или права.

3. Физичко лице чије је уставно право и слобода повређено, било коначним појединачним актом или радњом службеног лица,<sup>17</sup> подноси *захтев* надлежном *окружном суду*.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *Закон о управним споровима Републике Српске*, «Службени гласник РС», бр. 109/05, чл. 53-65.

<sup>17</sup> Захтев због незаконите радње може се поднети све док радња траје. Ако лице према којем је предузета незаконита радња није у могућности да само поднесе захтев за заштиту, захтев може поднети брачни друг, родитељ, усвојилац и усвојеник или сродник у правој линији.

<sup>18</sup> У захтеву наводи се: радња, место и време када је учињена, орган, односно правно лице код које је та радња учињена, подаци о службеном, односно одговорном лицу која је то учинила, докази о томе и захтев да се отклони запрека или ограничење за вршење слободе или права, које се оспорава незаконитом радњом.

4. Поступак по захтеву за заштиту због незаконите радње, води и у њему одлучује окружни суд, у већу од троје судија. Суд поступа *хитно*, поштујући основна начела управно-судског поступка и пружајући *ефикасну заштиту права и интереса грађана*.

У том смислу, суд ће без одлагања, а најкасније у року од *30 дана*, захтев доставити на одговор органу, који је извршио радњу повреде уставних слобода и права појединаца, или суд *може*, према околностима случаја, по захтеву донети одлуку одмах и без претходног достављања захтева на одговор, ако подаци у захтеву пружају за то поуздан основ.

Уколико суд нађе да је *захтев основан*, забраниће даље вршење незаконите радње *решењем*. Суд ће у решењу одредити мере које треба предузети, да би се успоставило законито стање, остављајући рок за извршење и одредити законске санкције за случај неизвршења решења. У противном, уколико суд констатује да је захтев неоснован, *одбиће* захтев *решењем*.

Решење суда извршава *орган* односно *правно лице* чије је службено, односно одговорно лице *учинило незакониту радњу*, а у року утврђеном одлуком суда.

5. Против решења не може се изјавити редован правни лек (*жалба*), али се може поднети *захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке* Врховном суду Републике Српске, у року од 8 дана од дана достављања решења странци, чиме се обезбеђује двостепеност.

6. Ради осигурања извршења решења, суд који је донио решење ће одмах према околностима конкретног случаја, *предузети* што је потребно ради *осигурања извршења* решења, а може о решењу *обавестити* и Владу, а у граду и општини *градоначелника*, односно *начелника*, зависно чији је орган у питању, који су дужни предузети мере потребне за успостављање законитог стања на начин утврђен решењем суда.

Ако решење не буде извршено у остављеном року, надлежни суд ће *на захтев странке* извршити решење (два начина извршења) *непосредно* или *преко другог суда*, односно *органа*. Извршење се, према околностима случаја, спроводи на трошак органа, привредног друштва или другог правног лица, односно на трошак службеног или одговорног лица које је извршило незакониту радњу.

Ради извршења решења, суд може поднети захтев надлежном органу односно правном лицу за удаљење од дужности службеног или одговорног лица.

Према томе, грађани БиХ који сматрају да им је судском пресудом или одлуком повређено неко право или слобода предвиђено Уставом, а претходно су исцрпили све делотворне правне лекове предвиђене законом, за заштиту ових права обратиће се Уставном суду БиХ.

Међутим, грађани који живе у Републици Српској, а којима су уставна права и слободе повређене појединачним актом или радњом органа управе, затражиће најпре заштиту у управно-судском поступку (управном спору), а тек пошто не успеју да ову своју заштиту остваре, или она не буде делотворна, моћи ће да се обрате Уставном суду БиХ.

Тиме је практично обезбеђена двострука судска заштита права и слобода предвиђених уставом, у управном спору пред окружним судом и пред Уставним судом. Међутим, за разлику од процесне ситуације која је постојала на основу Устава СФРЈ из 1963. у којој је практично била предвиђена идентична надлежност и предвиђена идентична процедура два различита органа, при чему судске одлуке нису могла бити предмет контроле, у овом случају један облик заштите не искључује други. Уставни суда БиХ се чак и растерећује јер ће се заштита права моћи да оствари и раније, пред редовним судовима или евентуално специјализованом управном суду у управном спору, када су у питању појединачни акти управе.

## **ЗАКЉУЧАК**

Људска права се штите не само политичком и нормативном прокламацијом у међународним актима и документима, уставима и законима националних правних система, већ успостављањем посебних органа и механизма за њихову сасвим конкретну заштиту. Заштита људских права почива на принципу плурализма у остваривању те заштите. То значи да се грађани и други правни субјекти могу обратити разним институцијама у једном државноправном систему, као што се могу након исцрпљивања све те заштите на националном плану појавити као активно легитимисани субјекти у поступцима пред међународним институцијама. Отуда “заштита људских права грађана

почива на плурализму облика и метода заштите, зависно од садржаја, природе и својства одређене слободe или права".<sup>19</sup>

Тако се заштита уставом прокламованих права и слобода у савременим правним системима остварује пре свега пред уставним судовима у поступцима по уставним жалбама. Такође, у неким правним системима ова заштита се остварује и пред редовним судовима у управном спору. Међутим, питање постојања правне заштите повлачи за собом не само расправу о обиму заштићених права и органу пред којим се та заштита остварује, већ и о успостављању механизма који ће пре свега бити делотворни. Да би правна заштита остварила сврху, она мора бити ефикасна, ефективна и економична. Правни поступци морају бити брзи, без предугог трајања, јер се у супротном сврха заштите не може остварити.

У нашем управном систему судска заштита права и слобода предвиђених Уставом из 2006. остварује се у поступку пред Уставним судом Србије. Надлежност овог суда постављена је веома широко, па се поставља питање колико оваква заштита може остварити своју сврху ефикасности и ефективности, односно делотворности и да ли можда треба размислити о поновном увођењу управног спора који би омогућио да се заштита права и слобода оствари и раније. Ово нарочито јер је овакав управни спор већ предвиђен када се ради о заштити једног од права предвиђених Уставом - права на обавештеност.<sup>20</sup>

Право на обавештеност или право на слободан приступ информацијама од јавног значаја спадају у ред људских права треће генерације и достигнуће је савремених демократских система без којих се модерна држава не може замислити. Оно је такође услов за квалитетно и ефикасно остваривање других људских права и слобода, као што су слобода мишљења, информисања, бирачко право итд., и незаменљив је инструмент контроле јавних институција.<sup>21</sup>

19 **Маријана Пајванчић**, *Уставно право*, Нови Сад, 2007, стр.165.

20 Право на обавештеност предвиђено је чл. 51 *Устава Републике Србије* и подразумева да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују. Такође, одређено је да свако има право у складу са законом на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења.

21 **Стеван Лилић**, *Слободан приступ информацијама од јавног значаја и управни спор*, Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права,

Разлоге за увођење управног спора треба тражити пре свега у чињеници да одлучивање у управним стварима, представља вид интервенције носилаца управне власти у област права и слобода грађана. Чињеница је да се одлуком у управној ствари, одлучује о правима и обавезама правних субјеката у појединачном случају, односно о појединачним правима и обавезама.<sup>22</sup> Самим тим, при решавању конкретних управних ствари, може доћи до повреда појединачних људских права и слобода грађана. Дакле, долази до мешања управне власти у зону уставом гарантованих права и слобода грађана, било злоупотребом службеног положаја носилаца управних овлашћења, односно носилаца јавне власти или стицајем других околности. Постојање управног спора обезбеђује бољу контролу рада органа управе будући да административна контрола управе није могла у довољној мери да гарантује остваривање начела законитости у раду управе, а још мање да гарантује остваривање и заштиту права грађана од незаконитог поступања и одлука управе.<sup>23</sup>

*Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја* (2004) у циљу заштите Уставом утврђеног права на обавештеност предвидео је два модалитета управног спора (1) у случају када против решења појединих државних органа жалба Поверенику није допуштена као и (2) против решења Повереника које је донето поводом жалбе коју је поднео тражилац информације.<sup>24</sup> Интересантно је да *Закон о управним споровима* (2009) не садржи ниједну одредбу везану за овај управни спор. Такође је интересантно да је управно-судска заштита обезбеђена за заштиту само једног уставом гарантованог права, док је за остала људска и мањинска права предвиђена уставна жалба.

---

св. 1, Правни факултет у Нишу, 2010, стр. 103.

22 **Охлингер, Т.** *Уставно-судска контрола*. Правни живот, бр. 11, 1997, стр. 912.

23 **Стеван Лилић**, *Слободан приступ информацијама од јавног значаја и управни спор*, Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права, св. 1, Правни факултет у Нишу, 2010, стр. 110

24 У вези са управним спором за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, у пракси су се појавиле бројне ситуације у којима је институт управног спора практично злоупотребљен од стране органа јавне власти који су повели управни спор против решења Повереника којим им се пружање информације налаже, а да за то нису овлашћени. Тиме је практично до одбацивања тужбе одлагано остваривање овог права.



Увођењем управног спора за заштиту права и слобода предвиђених Уставом а повређених појединачним актима управе и других органа и организација којима је поверено вршење јавних овлашћења, у великој мери би се растеретио рад Уставног суда и без уставних промена у домену његових надлежности. Тако би се заштита права и слобода могла остварити и у ранијем судском поступку, а грађани не би били ускраћени за могућност да у случају неуспеха, заштиту потраже и пред Уставним судом у поступку по уставној жалби. Тако би уставна жалба као последње исходиште националног правног система могла постати делотворан правни лек и реалан “филтер” ка Европском суду за људска права.

*Jelena Vučković LL.M.  
Teaching Assistant  
Faculty of Law, University of Kragujevac*

### **JUDICIAL PROTECTION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS VIOLATED BY INDIVIDUAL ACTS**

#### ***Summary***

*This paper presented an explication of ways of judicial protection of constitutional rights injured by individual acts in the legal system of Republic of Serbia. Author analyzes the scientific thought of professor Popović toward question of nature of those individual rights eligible for multiple court protection. Particular attention is devoted to critically inspired analysis of the instruments of judicial protection of constitutional rights injured by individual acts in Serbia.*

**Key words:** *scientific work of professor Popović, violation of constitutional rights by individual acts, proceedings before Constitutional Court, administrative dispute.*



Mr Зоран Јовановић, асистент,  
Милан Рапајић, сарадник у настави,  
Правни факултет у Крагујевцу

UDK: 351.941(497.11)

### **ОМБУДСМАН (ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА) КАО НОВИ ПРАВНИ ИНСТИТУТ ЗА КОНТРОЛУ РАДА УПРАВЕ**

*Апстракт:* У раду се анализира позитивно-правни оквир институције омбудсмана у Републици Србији. Критички су разматрана решења важећег права у погледу различитих облика омбудсмана који постоје у праву Србије и дати су предлози *de lege ferenda*. С тим у вези, ради потпунијег остварења владавине права у безбедносном сектору, аутори предлажу увођење војног омбудсмана и полицијског омбудсмана.

*Кључне речи:* заштитник грађана, омбудсман, покрајински омбудсман, заштитник права детета, полицијски омбудсман, војни омбудсман.

### Уводна разматрања

За потпуно остварење начела правне државе или владавине права потребна је институција која ће својим професионалним ауторитетом и високом моралним кредибилитетом имати утицај на очување начела правне државе. Међу тим начелима, свакако, долази начело поделе власти и питање “*добре јавне управе*” без које нема ефикасног деловања извршне власти као, можда, најважније гране власти, пре свега, са становишта политичке одговорности. Земље са богатом демократском традицијом и високим нивоом политичке културе, поред традиционалне контроле, коју над извршном влашћу, у лику владе врши законодавни орган - парламент, одликују се независним институцијама које представљају специфичан коректив управног поступања најбитнијих државних органа, организација и система. Традиција тзв. “*омбудсманске*” контроле управе зачета је у Краљевини Шведској 1809. године и формално конституционализована исте године.

“*Устав из 1809. године увео је, односно потврдио, парламентарни режим и креирао је, поред краљевског представника под називом канцелар правде, и омбудсмана који је био делегиран од стране парламента да би надзирао извршење закона од стране органа управе.*”<sup>1</sup> Иако Шведска није родно место rule of law доктрине нити Rechtsstaat теорије, у њој је омбудсман, својим практичним деловањем, допринео, у протекла два века, највећем степену заштите људских права и слобода, чак и у оним случајевима када се та заштита односи на тзв. ситне малтретмане управних службеника према грађанству. Дакле, о политичком систему Шведске, других скандинавских земаља и тзв. великих европских демократија, не може се говорити а да се у њиховој уставној конструкцији не помене институција омбудсмана. У теорији се износи податак да ова институција данас егзистира у више од 150 држава.<sup>2</sup>

Овлашћења омбудсмана, по правилу, дефинисана су уставом или законом, али нису искључиво правне природе. Оно што је, на пример, овлашћење судова да после спроведеног поступка изричу

<sup>1</sup> С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право, Општи део*, Београд 2002, стр. 743.

<sup>2</sup> Податак наведен према: З. Томић, *Управно право*, Београд 2008, стр. 235.

грађанскоправне или кривичноправне санкције, или оно што је овлашћење парламента да доноси политичке одлуке и смернице за вођење националне политике, владе да ту политику спроводи, не односи се на овлашћења омбудсмана. Омбудсман не може да мења или уклања из правног поретка неправилне акте органа управе, или да спречава даље вршење материјалних радњи, па се може рећи да његова овлашћења извиру из традиционалног схватања какво деловање омбудсмана треба да буде.

### Позитивно - правни оквир у Републици Србији

У Републици Србији ова је институција са радом отпочела најкасније у односу на све балканске земље и, нажалост, у односу на већину земаља у свету. Омбудсман је током 2005. године у правном систему Србије постао законска категорија, а Уставом из 2006. године уставна категорија. Назив омбудсмана у Србији, као што је правничкој, али и широј јавности познато, је Заштитник грађана (такав назив носи и у Квебеку, по податку до којих су аутори дошли). Према уставној одредби Заштитник грађана јесте *“независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења”*.<sup>3</sup> Дакле, за разлику од неких земаља где омбудсман делује само на територији појединих федералних јединица (као на пример у САД), односно само у неким покрајинама (пример СР Немачке), у Србији је Заштитник грађана установљен за целу територију. Иначе, сматрамо да је добро језичко решење назива јер је узета реч из нашег језика. Слична интенција била је и са првим Предлогом о законском регулисању институције омбудсмана који је носио назив: Предлог закона о народном адвокату који је прва демократска постпетооктобарска Влада Србије доставила маја месеца 2002. године Народној скупштини Републике Србије. Због познатих политичких превирања у Србији, Заштитник грађана ступио је на дужност тек у јулу 2007. године. Стручна служба Заштитника грађана почела је са радом у децембру 2007. године. Међутим, на

<sup>3</sup> Члан 138. Устава Републике Србије.

самом почетку нису створени технички услови неопходни за правилно функционисање Канцеларије Заштитника грађана. Привремене просторије биле су неадекватне и било је попуњено само 33 од 64 радна места. Очигледно, није било довољно слуха у државним структурама за ову нову и веома важну институцију, као и њену улогу у нашем правном систему, а није довољно пажње посвећивано ни њеним препорукама. Међутим, сам Заштитник грађана је, с обзиром на постојећу друштвено - економску ситуацију у земљи, успео да одговори захтевима који су му постављени кроз његова овлашћења и који се еnumerативно наводе у Закону о Заштитнику грађана:

1. давање иницијативе Народној скупштини или Влади за измену или допуну прописа и општих аката, или иницирање доношења нових, све то у контексту унапређења заштите права грађана;

2. да у поступку припреме прописа даје мишљења у погледу питања од значаја за обављање своје функције;

3. да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости прописа који се односе на слободе и права грађана;

4. да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе - ако упорно одбија сарадњу са њим, односно ако је грађанину неправилним службеним радом учињена штета “*већих размера*”;

5. да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву, за покретање одговарајућег казненог поступка против функционера или запосленог у органу управе;

6. да, сарађујући са органима управе, добије на увид потребне податке и списе, да обави разговоре са функционером и запосленима;

7. да прима, разматра и поступи по притужбама грађана у одговарајућем поступку (пошто претходно грађанин исцрпи расположива правна средства);

8. да сарађује са истоврсним органима у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе, као и са службама Народне скупштине и председника Републике о питањима од значаја за обављање његове функције.

Заштитник грађана, по законском решењу, има четири заменика који су специјализовани за поједине области: за права припадника

националних мањина, за родну равноправност и права особа са инвалидитетом, за права детета и за заштиту права лица лишених слободе.<sup>4</sup> Такође, Заштитник грађана, међу заменицима одређује који ће га у случају одсутности или његове спречености за обављање послова замењивати. Ово решење је добро из разлога што је потребно да у сваком моменту постоји координација рада Заштитника грађана и у случају његове одсутности или спречености да обавља послове. Било би боље да је законско решење утврдило прецизније да Заштитник грађана има једног заменика који обавља наведене послове из саме надлежности Заштитника грађана када је дошло до одређене немогућности вршења дужности, уз једну од надлежности које се већ наводе у Закону као овлашћења постојећих заменика, а да остали заменици имају статус помоћника. На тај начин, кроз овај предлог *de lege ferenda*, аутори инсистирају на конзистентнијем решењу правне природе органа Заштитника грађана, која је и сада инокосна, али би се оваквом евентуалном изменом њена инокосност појачала и логички потврдило начело хијерархије у организацији органа Заштитника грађана. Као питање, поставља се: да ли Заштитник грађана и у будућем периоду треба да има, како је сада предвиђено, заменика за права детета, пошто је у скупштинској процедури Предлог закона о заштитнику права детета. Сматрамо да би опстанак законског решења о заменику Заштитника грађана за права детета, уз увођење у правни систем специјализованог Заштитника за права детета, довело до неминовног сукоба надлежности. То посебно наводимо јер је област права детета, вероватно најосетљивије питање у раду Заштитника грађана због самих субјеката чија се заштита врши. Наиме, Заштитник грађана неће моћи интерним актом, односно изменама Правилника о систематизацији и организацији радних места, да укине функцију заменика Заштитника за права детета јер би такав правилник, односно његова измена, била незаконита. Мораће да дође до нове законодавне интервенције у виду укидања, кроз измену Закона о Заштитнику грађана, заменика Заштитника права детета. Тиме ће се отворити “*врата*” за несметано обављање функције специјализованог Заштитника за права детета.

Следећи упоредноправна решења Закон о Заштитнику грађана је прецизирао услове за избор држављанина Републике Србије на

4 Видети: Члан 6. став 2. Закона о Заштитнику грађана.

функцију Заштитника грађана, а који се свде на професионални статус - да је реч о дипломираном правнику, затим радно искуство у периоду од 10 година, а тај период подразумева време проведено на пословима од значаја за обављање надлежности Заштитника грађана и овај услов подразумева додатно законско прецизирање које је учињено у матичном Закону, а то је да сам Заштитник грађана има запажено искуство у заштити права грађана на шта се неминовно надовезује захтев да је реч о правнику високих и моралних и стручних квалитета. Услови за заменике су унеколико различити, јер се за заменике не тражи диплома Правног факултета већ висока стручна спрема, значи могуће је другачије професионално усмерење заменика. Мишљења смо да је ово добро законско решење, управо из разлога слојевитости и сложености државне управе и повећаног броја вршилаца јавних овлашћења, јер неминовно долази до већих грешака у управном поступању, односно повреда права грађана. Зато је потребно за рад Заштитника грађана, не само искуство правника већ и искуства из других области друштвеног живота.

Заштитник грађана може да делује и превентивно и репресивно. Посредовање и давање савета и правних схватања из своје надлежности, као и пружањем добрих услуга је пример за превентивно деловање, да до угрожавања или ускраћивања права појединаца и правних лица од стране органа управе уопште не дође. Превентивним деловањем Заштитник грађана унапређује рад органа управе што за последицу има адекватнију заштиту људских слобода и права.

Друго, Заштитник грађана врши заштиту грађанских права и контролу управног апарата у поступку на основу притужбе грађана. Та контрола се може вршити и по сопственој иницијативи. А када се врши по сопственој иницијативи она посредно говори о степену ангажовања Заштитника грађана. Активно легитимисана лица за подношење притужбе су правна и физичка, како домаћа тако и страна. Тек када су искоришћени или "пређени" путеви других заштита (исцрпљена сва правна средства) притужба се од наведених лица упућује Заштитнику грађана. Када се у току поступка, по притужби, или по сопственој иницијативи, утврди да је орган управе у свом раду довео до кршења права и да у том раду има озбиљних недостатака биће упућена препорука односном органу да отклони недостатке. Ту препоруку упућује



Заштитник грађана. Непоступање односног органа према препоруци даје право Заштитнику грађана да о томе обавести јавно мњење (показало се и показаће се да су демократска јавност и институције цивилног друштва најбољи савезник омбудсмана; подвукли аутори), Народну скупштину, Владу. Од обавештавања јавности важније је овлашћење Заштитника грађана да може да препоручи утврђивање одговорности и евентуално разрешење функционера који се налази на функцији руководиоца државног органа, а о чему је већ било речи. С друге стране Заштитнику грађана не стоје на располагању овлашћења да контролише рад највиших или појединих органа власти, као што су: Народна Скупштина, Влада, председник Републике, Уставни суд, Врховни касациони суд, судови и јавна тужилаштва. У уставној литератури се наводи да то “*практично значи да Заштитник грађана штити права грађана само од повреда (актом, радњом или нечињењем) органа управе.*”<sup>5</sup>

У упоредном праву се среће пример да и рад судова подлеже контроли омбудсмана, као што је случај са шведским правним системом. То не подразумева утицај на одлучивање суда у појединачним предметима, па чак и кад би оно било од стране омбудсмана, јер би такав утицај, свакако, довео до нарушавања независности судства, а независност судства је начело *conditio sine qua non* правне државе.

Питање мандата Заштитника грађана у Србији посебно је интересантно. Сматрамо да је та “*интересантност*” важна, прво, што је Заштитник грађана међу најмлађим државним органима и такорећи на почетку свога рада, а фактицитет је да је пракса омбудсмана нешто старија од три године. Добро је решење што мандат омбудсмана траје пет година, уз могућност поновног избора. Када један орган тек почиње да заживљава у политички турсном подручју, а притом је реч о органу који се бави осетљивом материјом као што је у свакој држави област заштите људских права и слобода, онда је добро да мандат таквог органа буде што дужи и да не буде уподобљен мандату легислатуре. У нашем правном систему, као што смо рекли, то је постигнуто. Сматрамо да мандат од пет година није најбоље решење и да је требао да буде дужи.

<sup>5</sup> Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2006, стр. 640.

Чланом 36. Закона о Заштитнику грађана плата Заштитника утврђена је у висини плате председника Уставног суда, а плате заменика Заштитника у висини плата судија Уставног суда, *de lege ferenda*, у евентуалној законској измени требало би мандат Заштитника грађана уподобити мандату судија Уставног суда, који износи девет година, што је дуже од две узастопне легислатуре или, евентуално, уподобити трајању мандата Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности који износи седам година. Ни друга крајност, да се Заштитник грађана бира на неодређено време, као што је случај у Великој Британији, за српски правни систем могла би да има, можда, већу штету од евентуалне користи.

### Покрајински омбудсман

Скупштина Аутономне Покрајине Војводине је, користећи овлашћења из члана 56. Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине,<sup>6</sup> донела Одлуку о Покрајинском омбудсману<sup>7</sup> и тиме ову институцију увела у наш правни систем.<sup>8</sup> Одредбом члана 56. наведеног Закона прописано је да АП Војводина, преко својих органа, установљава функцију Покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања.

Покрајински омбудсман<sup>9</sup> је установљен као независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода сваког лица зајемчених уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине, од повреда учињених од стране покрајинске и општинске управе, организација и јавних служби које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач Покрајина или општине.<sup>10</sup>

---

6 Закон о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине (тзв. Омнибус закон), Службени гласник Републике Србије, бр. 6/02.

7 «Службени гласник АП Војводине», бр. 23/02, 5/04.

8 У Војводини је омбудсман службено установљен 31. децембра 2002. године.

9 За првог омбудсмана АП Војводине изабран је Петар Теофиловић, а кратко је на дужности био познати стручњак за међународно право др Дејан Јанча. Сада је за Покрајинског омбудсмана изабрана Анико Мушкиња Хајнрих.

10 Члан 1. Одлуке о Покрајинском омбудсману.

У циљу заштите и унапређења људских права, омбудсман надзире примену прописа који регулишу људска права, контролише законитост, целисходност и ефикасност поступања органа управе, а може истраживати и рад органа управе како би штитио људска права.<sup>11</sup> Основни принципи деловања омбудсмана су: законитост, непристрасност, независност и правичност.<sup>12</sup>

Тренутно постоји пет заменика омбудсмана од којих је троје са посебним задужењима: а) за заштиту права националних мањина; б) за заштиту права детета и в) за заштиту права равноправности полова.<sup>13</sup>

Покрајински омбудсман овлашћен је да обавља следеће послове: прати примену међународних стандарда из области људских права; прикупља информације о примени закона и других прописа из области људских права; саставља годишњи извештај о остваривању људских права; обавештава надлежне органе и ширу јавност о кршењу људских права; прима и испитује представке које се односе на повреду људских права; посредује у мирном решавању спорова везаних за кршење људских права; иницира покретање кривичних, дисциплинских и других поступака код надлежних органа у случају кршења људских права; организује и учествује у организацији и припремама саветовања о остваривању и поштовању људских права; организује и учествује у организацији и припремама кампања за информисање јавности о питањима значајним за остваривање и поштовање људских права; иницира и подстиче образовање о људским правима у свим областима живота; сарађује и размењује искуства са другим омбудсманима у земљи и иностранству и др.<sup>14</sup>

Значајно је истаћи да је омбудсман овлашћен да иницира поступке пред Уставним судом и да предлаже Скупштини и Извршном већу Војводине доношење нових и промену постојећих прописа ради унапређења и хармонизације законодавства са међународним стандардима у области људских права. Он има право да присуствује свим седницама Скупштине и скупштинских одбора, као и право да учествује у скупштинској расправи када се она води о питањима из

11 Исто.

12 Члан 2.

13 Члан 6.

14 Члан 13.

његове надлежности, као и да даје мишљења и препоруке о предлозима прописа из области људских права који се обавезно разматрају у Скупштини.<sup>15</sup>

У вези са поступком који води, омбудсман има право да тражи од органа управе све податке и обавештења, као и непосредан увид у списе, документацију и збирке података којима ови органи располажу, укључујући државну, службену, пословну и професионалну тајну. Омбудсман може тражити копије одговарајућих докумената који су од важности за истрагу. Органи управе, од којих је омбудсман тражио да му омогуће увид у одређене списе, документације, збирке података или копије, дужни су да му омогуће увид током свог радног времена и доставе копије тражених докумената.<sup>16</sup>

Омбудсман има слободан приступ свим просторијама у којима се обављају послови органа управе, а у било које време, и без посебне најаве, може посетити све здравствене установе у којима се врши обавезно психијатријско лечење. Органи управе дужни су да, на захтев омбудсмана, омогуће непосредан увид у свој рад и слободан приступ свим просторијама.<sup>17</sup>

Ако органи управе не поступе у складу са обавезама, омбудсман ће о томе обавестити непосредно виши орган, Извршно веће и Скупштину.<sup>18</sup>

Уколико утврди постојање повреде људских права, омбудсман може: предложити органима управе поновно спровођење поступка у складу са законом; предложити правила понашања за унапређење рада и поступања са грађанима; поднети захтев за привремено обустављање извршења коначног акта; иницирати покретање дисциплинског поступка против службеног лица за које је, истрагом утврдио, да је одговорно за повреду у конкретном случају или против лица које је ометало истрагу; иницирати код надлежног јавног тужиоца покретање прекршајног или кривичног поступка.<sup>19</sup>

---

15 Члан 14.

16 Члан 28.

17 Исто.

18 Исто.

19 Члан 35.

Омбудсман једном годишње (слично као и Заштитник грађана), најкасније до краја новембра, подноси Скупштини извештај о својим активностима, стању људских права и о правној сигурности у Покрајини. Извештај садржи нарочито: број и структуру представки, општу оцену рада органа управе са становишта примене прописа, уочене пропусте и препоруке за њихово отклањање, као и критике и похвале појединим органима управе и функционерима. Извештај обавезно садржи делове о стању у области права националних мањина, права детета, равноправности полова које израђују надлежни заменици омбудсмана. Извештај може да садржи и иницијативу за измену или доношење појединих прописа ради отклањања недостатака и ефикаснијег рада органа управе. Омбудсман може да поднесе посебан извештај Скупштини ако оцени да то захтевају нарочито важни разлози, или ако Скупштина тражи такав извештај од њега. Извештај се објављује у *“Службеном листу Аутономне Покрајине Војводине”* и у средствима јавног информисања.<sup>20</sup>

### **Осврт на Предлог закона о Заштитнику права детета**

Од када је у Норвешкој, као првој земљи 1981. године уведен дечији омбудсман, дошло је до ширења ове институције у већем броју земаља, као и у земљама бивше СФРЈ. У Републици Србији тренутно се налази у скупштинској процедури Предлог закона о Заштитнику права детета. Његовим доношењем наша држава испуниће једну од својих међународних обавеза које произилазе из чланства у Савету Европе.

Улога Заштитника права детета огледаће се у његовом константном залагању за промоцију и заштиту дечијих права. Права детета у правну терминологију ушла су релативно скоро за шта посебну заслугу има кодификаторски рад на нивоу Уједињених нација, односно усвајање Конвенције о правима детета 20. 11. 1989. године. Бивша СФРЈ је одмах наредне године ратификовала овај значајни међународни документ. Шире познавање права детета представља саставни део процеса његове друштвене партиципације. На основу овог Предлога закона прецизно се уређује надлежност Заштитника права детета, као и које лице се под појмом детета подразумева. Основним одредбама истакнут је

<sup>20</sup> Члан 37.

положај Заштитника права детета чија се активна улога у друштву може испоштовати само када је он независан и самосталан орган, што значи да су политички утицаји у идеално - типској ситуацији сведени на најмању могућу меру. Заштитник права детета образује се за територију целе Републике, са седиштем у престоници. Добро решење предлога огледа се у могућности да Заштитник права детета има канцеларије и ван Београда. *Ratio legis* је да се створи правни основ да ова институције буде што ближа деци, јер, битно је да се праћење остваривања права детета врши на основу пребивалишта детета. Кроз општи акт о организацији Заштитник права детета одлучиваће се о местима где ће бити оформљене канцеларије, ван седишта Заштитника. Претпостављамо да ће се Заштитник, при одлучивању, руководити практичним разлозима да ова институција треба да заживи, да нађе своје адекватно место и да канцеларије треба да буду на почетку рада Заштитника образоване у највећим градовима, а у некој каснијој фази и у мањим центрима. Што се тиче основне надлежности овог органа, она се своди на праћење усклађености закона и других прописа у Републици Србији који се односе на заштиту права деце са одредбама Устава Републике Србије, Конвенције Уједињених нација о правима детета и других међународних докумената који регулишу породичноправну материју. Овај специјализовани Заштитник пратиће извршавање обавеза Републике Србије које су преузете наведеном Конвенцијом УН, затим осталих међународних докумената, који се односе на заштиту права интереса детета, као и унутрашњих правних прописа који нормирају породичноправну материју. Овлашћења Заштитника права детета односиће се на предлагање мера и акција за изградњу целовитог система заштите и промоције права деце. Како у сваком друштву постоје штетна поступања и утицаји, којима се у потпуности или делимично ускраћују права и нарушавају интереси деце, то ће Заштитник имати, као обавезу, да предлаже акције за потпуну неутрализацију овако штетних појава. У склопу целокупних његових активности морају бити поменути периодични извештаји који ће бити подношени Народној скупштини као и информисање јавности о стању права деце у Републици. Овлашћења Заштитника права детета биће и да свим органима државне управе, локалној самоуправи, јавним службама и предузећима и другим правним и

физичким лицима, чији је делокруг надлежности обављање послова у вези са децом, предлаже предузимање мера за спречавање штетних поступања који угрожавају права и интересе деце и да упозори на евентуалне неправилности, као и да захтева и да добије извештаје о мерама које се предузимају. У ситуацији, када органи и лица, која обављају послове у вези са децом, не поступе у предвиђеном року према захтеву Заштитника права детета, Заштитник ће, користећи своја овлашћења, бити у прилици да о томе обавести државни орган управе који обавља надзор над њиховим радом. Последња инстанца за случај, да ни надлежни надзорни орган не предузме у одређеном року неопходне мере за отклањање неправилности, биће републичка Влада. Међутим, намеће се као неопходна потреба помоћ цивилног друштва и стручних институција и појединаца Заштитнику права детета за остваривање тих права. Органи државне управе и локалне самоуправе, остала правна и физичка лица, која обављају послове у вези са правима детета, дужни су да Заштитнику омогуће увид у све релевантне информације и документа која се односе на права и заштиту деце, без обзира на степен њихове поверљивости. Овом приликом морају се споменути још две битне надлежности Заштитника права детета које су предвиђене предлогом Закона. Прва се односи на право законодавне иницијативе, а друга, да ће се пред Уставним судом Заштитник права детета моћи појавити као покретач поступка за оцену уставности и законитости свих општинских аката којима се уређују питања која се односе на права деце. Заштитник права детета је законским предлогом надлежни орган овлашћен за промовисање и доследну примену члана 12. Конвенције УН о правима детета. Поменута одредба државама потписницама налаже да деци осигурају право на слободно изражавање својих ставова у свим стварима која се на њих односе као и да ти ставови буду уважени у складу са зрелошћу и узрастом детета. Заштитник права детета пратиће, на основу законских овлашћења, примену Породичног закона у делу који се односи на права детета и посебно оних одредаба које се тичу учешћа деце у брачним и породичним споровима у којима се одлучује о њиховим правима.<sup>21</sup>

Не сме се заборавити едукативна и педагошка страна институције, односно органа Заштитника права детета. У блиској будућности,

<sup>21</sup> Видети члан 65. Породичног закона.

Заштитник мора да буде познат и доступан деци. У оној мери у којој је то могуће, деца треба да буду информисана да институција за заштиту њихових права постоји и каква је њена улога у друштву. У односу на уређивање поступка, ова институција треба да буде таква да омогући једноставан поступак и да буде предвиђено облигаторно ослобађање од финансијских трошкова приликом обраћања Заштитнику права детета. Експлицитно је предвиђено да свако има право да се обрати Заштитнику права детета и да тражи његову интервенцију како би се права деце у Србији доследно поштовала и на адекватан начин штитила. Када, након утврђивања свих меродавних чињеница, Заштитник права детета закључи да у раду са децом није било грешака, он ће о томе обавестити подносиоца притужбе, а ако утврди да су постојали недостаци, доћи ће до упућивања препоруке надлежном органу, установи или појединцу о начину отклањања недостатака и грешака. Дакле, поступак који Заштитник води нема епилог у одлуци у формалноправном смислу те речи. У раду Заштитника права детета доминира начело јавности. Својим радом, који је, у претежној мери, јаван, Заштитник ће и обавештавати и вршити специфичан утицај у циљу заштите дечијих права. Код избора лица која ће обављати функцију Заштитника права детета битно је да буде реч о личности која је независна у професионалном смислу и политички неутрална. Тиме ће се обезбедити да се створи ауторитет на самом почетку рада овом органу. На основу законског Предлога, Заштитник права детета нема овлашћења да доноси правно обавезујуће одлуке. Његов утицај извираће из поштовања које у друштву ужива личност која ће обављати ову функцију. Заштитник ће утицати на елиминисање учињених повреда права, али ће он моћи и превентивно да делује. Овлашћени предлагач, за избор Заштитника права детета је, према Предлогу закона, Парламентарни одбор за права детета. Заштитник права детета имаће два заменика. Следећи упоредноправна решења предлаже се да плата Заштитника права детета и његова два заменика буде у висини плате председника односно судије Вишег трговинског суда.



### **Закључна разматрања**

Доношењем Закона о Заштитнику грађана и његовом конституционализацијом, Србија се прикључила великој породици земаља које имају омбудсмана. Он је прека потреба нашег друштва, утолико пре што не постоји ни један политички систем у савременом свету у коме се не повређују људска права и слобода грађана. Код нас се неоправдано одуговлачио процес увођења ове значајне институције, а сведоци смо честог кршења права и слобода грађана и то од службеника у државним институцијама, који се, и даље, након извршених промена у друштву, не уздржавају да се уздижу изнад државе и закона.

Увођење омбудсмана у наш правни систем, као специфичне институције, чији је задатак заштита људских права и слобода од повреда до којих долази у раду органа управе, организација и јавних служби које врше управна и јавна овлашћења, а које су изазване неправилностима у самом раду тих органа, односно служби, или у нецелисходном и самовољном понашању службеника, показало се као неопходност у актуелним транзиционим процесима.

Заштитник грађана не сме да се ставља у улогу истражног судије или јавног тужиоца, јер би то водило слабењу поверења између њега и органа јавне управе, и, на дужи рок, смањењу ефикасности његовог рада.

Омбудсман, који постоји изван трихотомне организационе шеме поделе власти (законодавна - извршна - судска власт), управо делује у правцу успостављања законитог и уставног функционисања државних органа, доприноси да ови органи функционишу у оквирима својих нормативних овлашћења, што доводи до успостављања њихове узајамне равнотеже. Према томе: омбудсман се може посматрати као специфичан чувар уставности и законитости.

Међутим, погрешно би било идеализовати институцију омбудсмана. Омбудсман није репресивни или наредбодавни орган, већ орган који открива и упозорава. Његова снага почива у способности да својим ауторитетом, и анимирајући јавно мњење, изврши притисак на државне органе и институције у правцу поштовања законитости и њиховог целисходног функционисања.

*De lege ferenda* аутори предлажу увођење посебних омбудсмана као на пример, полицијског и војног, јер је и Уставом Србије предвиђена цивилна контрола, дакле контрола парламента у односу на безбедносне службе. У теорији има схватања да је контрола безбедносног сектора *de jure* у Србији недовршена а *de facto* слаба.<sup>22</sup> Због потребе за дефинитивним раскидом са ауторитарном прошлошћу, коју је одликовало константно злоупотребљавање војске и полиције у дневно - политичке сврхе, аутори предсказују да ће се у будућности јавити предлози за доношење закона о полицијском и војном омбудсману. Као путоказ у законодавном регулисању овлашћења полицијског омбудсмана могу да послуже компаративна искуства из Велике Британије, Израела или Перуа. Упоредноправна решења за регулисање војног омбудсмана су примери Републике Ирске или СР Немачке. Плуралитет различитих омбудсмана може да побољша квалитет рада државне управе, других носилаца јавних овлашћења и јачање поверења у безбедносне структуре државе како би уставност и законитост били не формална прокламација, већ стварна потврда да је Србија правна држава.

---

<sup>22</sup> Више о томе: М. Радојевић, *Парламентарна контрола безбедносног сектора - полицијски и војни омбудсман*, Политичка ревија, бр. 3/2008, стр. 797-818.

Zoran Jovanović, LL.M.  
Teaching Assistant  
Faculty of Law, University of Kragujevac  
Milan Rapačić,  
Junior Assistant,  
Faculty of Law, University of Kragujevac

**OMBUDSMAN (PROTECTOR OF CITIZENS) AS NEW LEGAL  
INSTITUTE FOR CONTROL OF ADMINISTRATION**

**Summary**

*Paper analyzed the positive law framework for institution of Ombudsman in Republic of Serbia. Current legal solutions have been critically considered in relation to various types of Ombudsman that exist in Serbian law and de lege ferenda suggestions were made. Authors propose introducing military ombudsman and police ombudsman which is connected to a better realization of rule of law principle in the security sector.*

**Keywords:** *ombudsman, provincial ombudsman, protector of children's rights, police ombudsman, military ombudsman.*



## **СЛАВОЉУБ ПОПОВИЋ О ЈАВНОЈ УПРАВИ**

*Апстракт:* Аутор у раду анализира појам управе у импозантном делу Славољуба Поповића. У раду се наводи да је основни појам којим је оперисао С. Поповић јесте појам јавне управе који је „основни и централни појам управног права.” Међутим, уместо једног, он је формулисао читав низ појмова јавне управе. С. Поповић, најпре, разликује појам јавне управе у ширем и у ужем смислу, с тим што јавну управу у ширем смислу разлаже на државну и друштвену (недржавну) јавну управу, а затим одређује двоструки појам јавне управе у ужем смислу: организациони и функционални (материјални) појам, да би на крају формулисао потпун појам јавне управе у ужем смислу. Аутор, истиче да је С. Поповић напустио анахрони и превазиђени шаблон о „три власти“ и уверљиво показао да се основано може говорити и о другим функцијама државне власти, а не само законодавној, управној и судској.

*Кључне речи:* јавна управа, подела власти.

Српској науци управног права, али и правној науци уопште, Славољуб Поповић завештао је импозантну правну књижевност. Завештање је заиста богато: састоји се од равно 809 библиографских јединица, од којих 235 отпада на књиге (уџбенике, студије, монографије, коментаре закона и сл.), а 574 на правнотеоријску периодику и публицистику (чланке, реферате, приказе и др.).

Основни појам којим оперише С. Поповић јесте појам јавне управе који је, како он сам каже, „основни и централни појам управног права.“<sup>1</sup> Али, када је требало дефинисати појам јавне управе, овај писац је запао у праву мисаону какофонију. Уместо једног, он је формулисао читав низ појмова јавне управе. С. Поповић, најпре, разликује појам јавне управе у ширем и у ужем смислу, с тим што јавну управу у ширем смислу разлаже на државну и друштвену (недржавну) јавну управу, а затим одређује двоструки појам јавне управе у ужем смислу: организациони и функционални (материјални) појам, да би на крају формулисао потпун појам јавне управе у ужем смислу. Тиме, међутим, атомизовање појма јавне управе није завршено. И појам државне управе С. Поповић дели на две целине: на организациони и функционални појам, а то исто чини и са појмом друштвене (недржавне) јавне управе, при чему, поред организационог и функционалног, даје и тзв. потпун појам друштвене (недржавне) јавне управе.<sup>2</sup> „У том мноштву ’појмова’ врло је тешко одредити шта би требало да буде управа у свом почетном, ’изворном’ облику и садржини да би се могло оценити да ли су сви ’модалитети’ овог термина, које користи овај аутор, ознаке којима се обележавају појаве које стоје у некој међусобној вези и којој.“<sup>3</sup>

Јавну управу у ширем смислу Поповић дефинише као „управну делатност државних органа (државна управа)“ и „одговарајућу делатност самоуправних организација и заједница које врше јавна овлашћења (недржавна јавна управа).“<sup>4</sup> Јавна управа у ужем смислу, пак, има свој организациони и функционални аспект. У организационом смислу, под јавном управом Поповић подразумева „укупност државних органа

---

1 С. Поповић: Управно право – општи део, Београд, 1979, стр. 18.

2 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 18-51; Управно право – студије и чланци, Београд, 1973, стр. 3-6

3 П. Димитријевић – Р. Марковић, Управно право I, Београд, 1986, стр. 103.

4 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 18.

и организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница које врше јавна овлашћења“, а у функционалном смислу један специфичан начин вршења државне власти, односно државних послова који се карактерише актима који се том приликом доносе, без обзира на то који се субјекти појављују у улози доносиоца тих аката (то могу бити како државни органи управе и други државни органи, тако и организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице).<sup>5</sup> Који све послови улазе у појам јавне управе у функционалном смислу? По мишљењу Поповића, то су следећи послови: а) доношење општих правних аката којима се уређују односи од ширег друштвеног интереса; б) доношење појединачних правних аката којима се ауторитативно одлучује у управним стварима о правима и обавезама физичких и правних лица, као и примењивање мера принуде и ограничења (вршење управних радњи); в) вршење управног надзора и; г) вођење јавних евиденција, издавање јавних исправа и остваривање других јавних овлашћења.<sup>6</sup> Најзад, спајањем појмова јавне управе у организационом и функционалном смислу, Поповић формулише тзв. потпун појам јавне управе у ужем смислу, подразумевајући под тим појмом „уређивање односа од ширег интереса општим актима, ауторитативно решавање у појединачним управним стварима о правима и обавезама појединаца или правних и на основу закона примењивање мера принуде и ограничења путем управних аката донетих у законом прописаном поступку, као и вршење других јавних овлашћења од стране државних органа и самоуправних организација односно заједница којима је поверено вршење јавних овлашћења.“<sup>7</sup>

Као што смо рекли, јавну управу у ширем смислу Поповић дели на два одсека: на државну и друштвену (недржавну) јавну управу. Државну управу у организационом смислу, по мишљењу овог писца, чине, пре свега, органи државне управе, али и извршни органи скупштина друштвено-политичких заједница и одговарајуће управне организације, као и други државни органи (нпр. судови, јавна тужилаштва и др.) уколико им је законом поверено да врше поједине

5 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 18-19.

6 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 19.

7 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 19.

послове државне управе.<sup>8</sup> Осим са организационог, државна управа се може посматрати и са функционалног аспекта. Иако напомиње да функционални појам државне управе има материјални карактер, Поповић га одређује чисто формално: као скуп послова које врше државни органи, у првом реду органи државне управе, при чему те послове класификује у две групе – ауторитативне управне послове (или управне послове у ужем смислу) и неауторитативне управне послове. У групу ауторитативних управних послова Поповић убраја: а) доношење управних аката, односно решавање у управним стварима; б) вршење управног надзора; в) спровођење репресије путем одговарајућих мера принуде, као и; г) доношење општих правних аката у ситуацијама када су органи управе на то овлашћени од стране законодавца. Под неауторитативним управним пословима Поповић подразумева: а) праћење стања у одређеним областима; б) организовање одговарајућих служби и њихово вршење; в) припремање закона и других правних аката за потребе скупштине и њених извршних органа; г) вршење материјалних операција (простих управних радњи) које се остварују без примене принуде; д) подстицање грађана и самоуправних организација на вршење одређених друштвено корисних активности и; њ) сарадњу са грађанима, организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама.<sup>9</sup>

Последњи сегмент јавне управе у теоријском систему С. Поповића представља друштвена (недржавна) јавна управа. За разлику од појма државне управе кога је, као што смо видели, фрагментисовао на два појма (организациони и функционални), појам друштвене управе Поповић је рашчланио у три елемента; организациони, функционални и тзв. потпуни појам друштвене (недржавне) јавне управе. У организационом смислу, друштвена управа се састоји од организација удруженог рада, других самоуправних организација и заједница, друштвених организација, удружења грађана и других организација које су законом или на закону заснованом одлуком општинске скупштине, сходно члану 152. Устава СФРЈ од 1974, овлашћене да врше јавна овлашћења. Под друштвеном управом у функционалном смислу Поповић подразумева скуп ауторитативних

<sup>8</sup> С. Поповић: Управне право – општи део, стр. 36.

<sup>9</sup> С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 36.



и неауторитативних управних послова које врше горе поменуте организације и заједнице, при чему се ти послови појављују као пратећа активност ових субјеката уз њихову основну активност; вршење општекорисних друштвених делатности и то како социјалних, тако и привредних. У категорију ауторитативних управних послова самоуправних организација и заједница, по мишљењу Поповића, улазили би следећи послови: а) доношење општих правних аката којима се уређују односи од ширег интереса; б) доношење управних аката, као и вршење мера принуде; в) вршење управног надзора (али само „изузетно“) и; г) вођење јавних евиденција, издавање јавних исправа и вршење других јавних овлашћења, док би се неауторитативни управни послови самоуправних организација и заједница састојали у: а) вршењу стручних послова за потребе скупштина друштвено-политичких заједница и њихових извршних органа и; б) вршењу стручног надзора над радом организација удруженог рада у области друштвених делатности.<sup>10</sup> Коначно, комбиновањем организационог и функционалног добија се, каже Поповић, „потпун појам недржавне јавне управе“, под којим се подразумева „вршење опште корисних друштвених делатности (као основне активности) и вршење јавне управне делатности као пратеће активности од стране организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница, којима је законом или одлуком општинске скупштине заснованом на закону поверено вршење јавних овлашћења.“<sup>11</sup> При оваквој концепцији јавне управе Поповић је остао и у свом последњем уџбенику, прилагодивши је терминолошки (избацивањем термина „друштвена управа“ и доследна употреба термина „недржавна јавна управа“, „организације удруженог рада, друге самоуправне организације и заједнице“ замењене су „организацијама којима је узаконено поверено вршење јавних овлашћења“ и сл.), али, чини нам се, не и суштински позитивно-правним прописима Републике Србије и СР Југославије.<sup>12</sup>

Поповићев допринос српској теорији јавног права огледа се у још једном правцу. Наиме, за разлику од других аутора који су сви

10 С. Поповић: Управно право – општи део, стр. 50.

11 С. Поповић: Управно право- општи део, стр. 51.

12 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право – општи део, Београд, 1998, стр. 35-61.

доследно стајали на позицијама тријализма државне власти, односно државних функција (осим, можда, са изузетком Л. М. Костића), С. Поповић је напустио анахрони и превазиђени шаблон о „три власти“ и уверљиво показао да се основано може говорити и о другим функцијама државне власти, а не само законодавној, управној и судској. Тако, у свом уџбенику од 1979. С. Поповић је заузео став да су државне функције „разни облици вршења државне власти, државне активности” и да у југословенском праву, сходно Уставу СФРЈ од 1974, можемо разликовати пет државних правних функција: 1) политичка функција; 2) извршна функција; 3) судска функција; 4) функција јавног гоњења и; 5) управна функција. Мартиновић примећује да је С. Поповић и у својим ранијим делима стајао на становишту да државна власт СФРЈ врши пет функција, само што те функције није одређивао садржински - по пословима и задацима које свака од ових функција обухвата, већ формално - спрам органа који их врше (представничких, политичко-извршних, правосудно-управних органа, судова и органа државне управе), при чему је у категорију „правосудно-управних органа”, поред јавних тужилаштва, убрајао и јавна правобранилаштва, као и судије и већа за прекршаје. Можемо констатовати да је суштински истоветну концепцију државних функција Поповић заступао и у време када СФРЈ више није било и када је важио Устав СРЈ од 1992, с том разликом што је политичку функцију преименовао у нормативну, а број функција смањено са пет на четири, испуштајући функцију јавног гоњења као посебну функцију државне власти.

Aleksandar Martinović, LL.M.  
Teaching Assistant,  
Faculty of Law, University of Novi Sad

## **SLAVOLJUB POPOVIĆ ON PUBLIC ADMINISTRATION**

### **Summary**

*Author analyzed concept of administration in impressive work of Slavoljub Popović. Paper states that the basic concept that Popović has operated with is the concept of public administration which is “fundamental and central concept of administrative law.” However, instead of one, Popović formulated a number of concepts of public administration. First, he differed concept of public administration in a broader and narrower sense, and then determined the two-term concept of public administration in the narrow sense: organizational and functional (physical) one, and finally formulates a complete concept of public administration in narrow sense. Author points out that S. Popović left the anachronistic and obsolete model of “three powers” and convincingly demonstrated that there are serious reasons to talk about other functions of public authorities, not only the legislative, administrative and judicial.*

**Key words:** public administration, separation of powers.



### **ЕКОЛОШКО ПРАВО У НАУЧНОМ СТВАРАЛАШТВУ СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА**

**Апстракт:** *Научна заоставштина проф. др Славољуба Поповића садржи укупно 809 библиографских јединица, од којих се 235 односи на књиге (уџбенике, студије, монографије, коментаре и сл.) а 574 на правнотеоријску периодику и публицистику (чланке, реферате, приказе и др.),<sup>1</sup> што професора Поповића сврстава у ред најплоднијих посленика српске правне науке 20. века. Славољуб Поповић је своје импозантно научно дело у највећем стварао под окриљем управног права, али је неизбрисив траг оставио и на другим научним пољима, међ које убрајамо еколошко право, правну информатику и уставно право. Како данас еколошко право представља наставну дисциплину у програмима свих државних правних факултета у Србији, а правна заштита животне средине добија све израженији публицитет, одважили смо се да у овоме раду прикажемо научни опус професора Поповића на пољу еколошкога права, а пре свега професоров допринос утемељењу и развоју еколошкога права у нас.*

**Кључне речи:** *еколошко право, животна средина, научно дело професора Поповића, допринос српској правној науци.*

---

<sup>1</sup> В. Дејан Вучетић, Округли сто „Живот и дело Славољуба Поповића“, Ниш, 6. новембар 2010. – приказ -, Зборник Правног факултета у Нишу, Ниш, 2010. стр. 222.

## Увод

Према нашим сазнањима, професор Поповић је први посленик српске јавноправне науке из чијег су пера настали радови еколошкоправне тематике. Завештао је пет монографија и око тридесет научних чланака на различите теме еколошког права, те је с тога његово дело на овоме пољу „пионирско“ и „утемељитељско“.<sup>2</sup>

Осим Поповићевог научног дела, од значаја су и поједини видови професоровог делања, који са научним делом заокружују целину његовога залагања за афирмацију еколошког права у нас. Наиме, истражујући професорово научно дело, сазнали смо да је професор Поповић, са позиције декана Правног факултета у Нишу и управника Института за правна и друштвена истраживања при поменутом факултету, организовао научне скупове посвећене праву животне средине у нас. У том смислу индикативан је податак да је на иницијативу и под управом професора Поповића, у дане 13. и 14. новембра 1975. одржан први научни скуп у Србији у целини посвећен заштити животне средине.<sup>3</sup>

Друго, професор Поповић је био заговорник увођења еколошкога права у наставне програме правних факултета. О томе је писао седамдесетих година 20. века, када еколошко право, за разлику од садашње ситуације, није припадало наставним програмима правних факултета у земљи. Професор Поповић је настојао да еколошко право учини научно актуелним, тако да данас можемо рећи, да је његово сагледавање значаја еколошког права у то време било визионарско. С тим у вези, Поповић је истицао: „Битна је чињеница да се услед постојања низа правних прописа о заштити појединих добара човекове средине, којих ће убудуће бити све више, ствара нова грана права,

---

2 Према нашим сазнањима, први рад у области Еколошког права, професор Поповић је објавио 1972. године. Види: „Правни аспекти проблема загађивања вода (упоредно-правни аспект)“, *Анали Правног факултета у Београду*, јануар-јун 1972, стр. 473-488. Последњи свој рад професор Поповић објавио је 2006.: “Заштита ваздуха од загађивања – према одредбама међународних конвенција и одлука Европске уније“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 3-4/2006, стр. 1667-1677. Професор Поповић упокојио се августа 2006. године.

3 В. Зборник радова са поменутог научног скупа који је објављен под следећим насловом: „Заштита животне средине, правни аспект, Институт за правна и друштвена истраживања, Ниш, 1976, 197 страна.

а самим тим настаје и потреба да та нова грана права уђе и у оквир наставних планова правних факултета. Једна грана правног система може настати онда, када из те области постоји довољан број општих правних норми које правно регулишу одређена питања из те области“.<sup>4</sup>

У погледу установљења еколошкога права као наставне дисциплине на правним факултетима, Поповић је своје виђење темељио на следећој аргументацији: „Чини се да је ипак целисходније да се уведе на правним факултетима нов предмет, нова правна дисциплина, право о заштити животне средине (или под називом „еколошко право“ односно под називом „околинско право“). Ово предлажемо због тога што ће свакако, уколико се уведе нова правна дисциплина о заштити животне средине, моћи у оквиру те правне дисциплине да дође до изражаја у већем обиму излагање о појединим проблемима заштите животне средине, док уколико би се поједине правне норме о заштити животне средине укључиле у одговарајуће постојеће правне дисциплине, оне би могле само у малом обиму да буду заступљене у постојећим правним предметима односно правним дисциплинама, с обзиром да су постојеће правне дисциплине (управно право, грађанско право, међународно јавно право) већ сада врло обимне. С тога се залажемо за увођење на правним факултетима нове правне дисциплине о заштити животне средине. У вези са увођењем те нове правне дисциплине поставља се питање на којој години би требало ту правну дисциплину увести. Мишљења смо да би увођење те правне дисциплине требало да буде заступљена на четвртој години.<sup>5</sup> Сем тога, свакако да би ову правну дисциплину требало увести и у наставу на магистарским студијама, с обзиром да та проблематика треба да буде нарочито шире проучавана од оних студената, који се поистовећују и специјализирају за поједине области. Тако, на пример, материја о заштити животне средине могла би

4 В. Славољуб Поповић, О праву заштите животне средине, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1976, стр. 30.

5 У наставним програмима појединих правних факултета, еколошко право је предмет на другој години студија. Предочено решење заслужује критику. Проблематику еколошког права карактерише мултидисциплинарност, па студенти друге године студија, који усвајају основе управног и грађанског права не могу успешно савладати материју еколошког права. Очито је професор Поповић тога и био свестан када је предлагао да се еколошко право у наставне програме правних факултета уведе као предмет на четвртој години студија.

да буде укључена у наставу на управном смеру магистарских студија, а исто тако на грађанскоправном смеру, а евентуално и на међународном смеру, уколико такав смер буде организован“.<sup>6</sup> Овде додајемо да је професор Поповић предлагао и посебно последипломско школовање стручњака за питања заштите животне средине. С тим у вези, истицао је да факултетски образовани стручњаци разних професија (инжењери, правници, економисти, лекари и други) треба да се специјализирају за проблеме заштите животне средине, с тим да као место школовања ове врсте стручњака буде Центар за мултидисциплинарне студије београдског Универзитета, где би студенти стицали знања у процесу тимског интердисциплинарног научног рада.<sup>7</sup>

### **Карактеристике научних радова професора Поповића посвећених еколошком праву**

Професор Поповић је, како смо већ предочили, свој први рад еколошко-правне тематике написао у својој пуној научној зрелости. Поставља се питање, шта је мотивисало овог истакнутог професора управног права, да у фокус свог научног интересовања уврсти питања животне средине. Читајући радове професора Поповића, установили смо да је одлука о томе опредељена професоровом свешћу о проблемима са којима ће се све израженије суочавати човечанство. Наиме, у готово свим радовима професор Поповић истиче да нагли развој технологије и техничке цивилизације мења човеков однос према природи и природним оквирима живота, што човечанству, поред значајних користи, доноси и значајне негативне последице. Негативне последице читују се у прекомерном искоришћавању појединих екомедијума, чиме се осиромашује животна средина. Карактер биосфере бива нарушаван услед пораста броја становника на земљи и убрзаног развоја индустријализације и техничке цивилизације и неконтролисаног развоја савремене технологије, услед чега долази до загађивања човекове средине, које се манифестује нарочито у облику загађивања атмосфере, загађивања копнених вода, загађивања мора,

---

<sup>6</sup> Исто, стр. 33.

<sup>7</sup> Исто, стр. 34-35.



нагомилавања чврстих отпадака, нагомилавања отровних материја у храни, појава буке, опасности од радиоактивних материја и др.<sup>8</sup>

Научни радови професора Поповића посвећени су следећим питањима: заштити вода, заштити ваздуха, заштити од буке, заштити од јонизујућег зрачења, међународно-правној регулативи животне средине универзалног и регионалног карактера, као и сагледавању животне средине кроз призму друштвено-економско-политичких система.

Како је већ речено, професор Поповић је објавио пет монографија: две су посвећене заштити од буке, једна заштити вода, једна заштити ваздуха од загађивања, а последња обједињено третира заштиту вода и ваздуха од загађивања.<sup>9</sup>

Предмети којима се Поповић бавио чврсто су везани за позитивно право. Изузетно је систематичан и прецизан коментатор важећег права. Питања је сагледавао у упоредној перспективи, што је определило да је у његовим радовима присутан велики број законодавстава романско-германске, англосаксонске и других породица права (Аустрија, Белгија, Финска, Француска, СР Немачка, Холандија, Јапан, Италија, Мађарска, Пољска, Румунија, Бугарска, Велика Британија, САД, Јапан, СССР и др.). У својим радовима врло педантно и исцрпно је анализирао југословенско и српско право, те његови радови дају најцеловитију и најјаснију генезу српског и југословенског еколошког права.

Међутим, професорова одлука да предмете проучавања веже за позитивно право, условила је, због промене позитивно-правне грађе, да у претежном делу његови радови данас нису актуелни. Очито је и сам аутор тога био свестан, када на једном месту ставља следећу ограду: „Прописи о заштити животне средине, а нарочито прописи о заштити вода и ваздуха од загађивања, као и организацији органа

<sup>8</sup> Види на пример: Славољуб Поповић, *Остваривање заштите животне средине у југословенском самоуправном систему*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1979, стр. 5-6; *Актуелна питања у вези са заштитом човекове средине*; Тематски зборник радова: *Заштита животне средине (правни аспект)*, Ниш, 1976, стр. 15-27.

<sup>9</sup> Види: „*Заштита вода и ваздуха од загађивања (јавни аспект)*“, Београд, 1975, 324 страница; „*Заштита од буке са посебним освртом на право СР Србије*“, Ниш 1985, стр. 132; „*Основни проблеми у вези са заштитом вода од загађивања, са посебним освртом на СР Србију*“, Ниш, 1985, стр. 346; „*Неки проблеми у вези са заштитом ваздуха од загађивања, с посебним освртом на СР Србију*“, Ниш 1985, стр. 194; „*Заштита од буке у упоредном и југословенском праву*“, Београд 1989.

овлашћених да интервенишу у вези са мерама које се предузимају у циљу заштите појединих добара заштите добара животне средине, веома динамични. Због изнетих разлога и ова студија, која се углавном бави јавноправним проблемима заштите вода и ваздуха од загађивања, док буде довршена и објављена, неће бити актуелна, с обзиром да ће у неким земљама у међувремену доћи до промена у законодавству о животној средини, и да ће се новим прописима заменити ранији прописи који нису задовољавали потребе ефикасног регулисања материје о животној средини<sup>10</sup>.

Друго, професор Поповић појаве посматра искључиво са јавноправне тачке гледишта, што и поред ауторове интелектуалне ширине и студиозности, представља недостатак у разматрању појединих питања животне средине. Наиме, експликација интердисциплинарне материје (заштита од буке, заштита ваздуха, заштита воде и др.) захтева примену приватно-правног становишта, јер су предочена питања настала под окриљем грађанскога права, те изостављање грађанско-правног становишта у анализирању датих случајева недостатак је по себи.<sup>11</sup> Овде указујемо на реткост постојања правних писаца обједињене јавноправне и приватноправне ерудиције, због чега на српском правном подручју и изостају целовита и темељита дела у овој области.

Упркос предоченом, Поповићево дело актуелно је данас у погледу организационог устројства органа егzekутиве и органа јавне управе за заштиту животне средине, затим питања појмовног одређивања и карактеристика загађивања животне средине, као и превентивних и репресивних мера заштите животне средине.

У погледу органа управе, професор Поповић је посебну пажњу посветио њиховом организационом устројству на централном нивоу и нивоу јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе. Интересантно је навести да је професор Поповић предлагао устројство органа управе надлежних за унапређење и заштиту животне средине идентично постојећој организационој пирамиди у правном поретку Републике Србије. То значи да се на централном нивоу образује

---

10 В. Славољуб Поповић, Заштита вода и ваздуха од загађивања (јавни аспект), Београд, 1975, 324 стр. 5-6.

11 О целовитом сагледавању предочених питања, види код: Милан Петровић, Имисије у приватном праву, необјављена магистарска теза, Правни факултет у Београду, 1973, 305 страна.

министарство за заштиту животне средине (у Србији данас постоји Министарство животне средине и просторног планирања и Агенција за заштиту животне средине), а да органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе у области животне средине имају изворне и поверене послове (нпр. у АП Војводина установљен је Покрајински секретаријат за животну средину и одрживи развој). У вези са органима егzekутиве, професор Поповић вели и следеће: „Излагање о организацији и функцијама егzekутиве несумњиво указује на чињеницу да се проблем у вези са заштитом животне средине не састоји само у доношењу одговарајућих правних норми већ и у тачном и доследном спровођењу донетих правних прописа. Пре свега, извршни органи су овлашћени, а и дужни да доносе одговарајуће нормативне правне акте потребне за спровођење, односно извршење законских норми који регулишу обавезе одређених субјеката у циљу заштите животне средине. С друге стране, улога егzekутиве састоји се нарочито у вршењу управног надзора у вези са спровођењем и применом прописа који предвиђају одређену обавезу за субјекте у циљу заштите животне средине“.<sup>12</sup>

Професор Поповић је у својим радовима предочавао схватања стране правне теорије и решења стране легислативе о појму загађивања животне средине. У погледу појмовног одређивања загађивања животне средине, Поповић признаје основаност дефиницији коју даје Јапански законодавац: „Загађивање животне средине означава ситуацију у којој је људском здрављу и животној средини нанета штета загађивањем ваздуха и воде (укључују промену квалитета и других својстава воде и ваздуха), загађивањем земљишта, буком, вибрацијама, непријатним и штетним мирисима – када су јачег интезитета и када обухватају велика пространства, а резултат су индустријске или неке друге човекове делатности“.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> В. Славољуб Поповић, О улози егzekутиве у заштити човекове околине, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, XXII, 1974, стр. 267-278; Правни аспекти проблема загађивања вода (упоредно-правни аспект), Анали Правног факултета у Београду, јануар-јун 1972, стр. 473-488; Остваривање заштите животне средине у југословенском самоуправном праву, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 1979, стр. 28-41.

<sup>13</sup> В. Славољуб Поповић, Правно регулисање животне средине и демографски развитак“; Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 1983, стр. 5-22.

Професор Поповић, након анализе правних норми које су у Југославији донете у вези са заштитом појединих добара животне средине, закључује да у оквир појма животне средине улазе нарочито следећа добра која се штите правним нормама: 1) ваздух и вода; 2) тишина (заштита од буке); 3) радна средина; 4) здравље људи уопште; 5) домаће животиње; 6) заштићена дивљач; 7) разне врсте биља; 8) простор и тле; 9) шуме; 10) споменици културе, културна добра и др.; 11) природа уопште.<sup>14</sup>

Професор Поповић у својим радовима, посвећеним превентивним мерама борбе против загађивања животне средине, посебну пажњу посвећује забрани вршења опасних делатности, које могу да буду штетне по животну средину и стандардима за активности и делатности које могу бити од штете по животну средину. Поповић истиче да поменуте превентивне мере могу да представљају допуну одредаба о забранама и рестрикцијама. По његовом мишљењу стандарди могу да садрже следећа регулисања: а) дизајн, конструкцију и опрему индустријских постројења и машина, или средстава транспорта; б) методе производње, магационирања или дистрибуције, укључујући транспорт; в) мере за спречавање или редуцирање производа или отпадака који могу да проузрокују загађивање, укључујући мере о уништавању, одлагању или примени отпадака, а у циљу избегавања ризика загађивања. Осим поменутих, професор Поповић значајним сматра и следеће превентивне мере: забрану вршења индустријске или сличне делатности које су такве природе да могу проузроковати загађивање животне средине или да буду од штетног дејства на други начин по животну средину, док се не прибави одобрење од надлежног државног органа; предузимање финансијских и других економских мера, као и развијене инструменте контроле у вези са заштитом животне средине.<sup>15</sup> Професор Поповић у извесном виду анализирао је и репресивне мере, односно еколошке деликте (еколошка кривична дела, еколошки прекршаји и еколошки привредни преступи).<sup>16</sup>

---

14 Исто, стр. 19-22.

15 Види: Славољуб Поповић, Криза човекове средине и мере за њену заштиту, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1974, стр. 151-166; Остваривање и заштита животне средине у југословенском самоуправном праву, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 1979. стр. 13-15.

16 Исто.

Вредно је истаћи да је у фокусу научног интересовања професора Поповића било и питање атомске енергије, односно заштите од јонизујућег зрачења. Заштиту од јонизујућег зрачења разматрао је са становишта унутрашњег права држава и у равни међународног нуклеарног права, које је стварано закључивањем билатералних и мултилатералних међународних споразума у вези са нуклеарном енергијом. На једном месту професор Поповић вели: „Из бројних прописа којима се регулишу поједина питања у вези са мирнодопским искоришћавањем атомске енергије, као и из бројних међународних уговора закључених у вези са коришћењем нуклеарне енергије може се констатовати да има довољно елемената за успостављање нове гране правног система – нуклеарног права. Одмах треба рећи да ова грана правног система није јединствена јер обухвата неколико група правних норми, и то: групу управноправних норми, групу грађанскоправних норми, групу кривичноправних норми и групу међународноправних норми.<sup>17</sup>

Професор Поповић је у фокус свог научног интересовања уврстио и питање трајног одлагања нуклеарних отпадних материја, и с тим у вези врсте нуклеарних отпадних материја (чврсте радиоактивне отпадне материје, течне радиоактивне отпадне материје и гасовите радиоактивне отпадне материје). Професор наводи да се у иностраној литератури чине предлози да се одлагање нуклеарних отпадака реши на следеће начине: а) закопавањем у земљу, б) потапањем у море и океане; в) искоришћавањем подземних пешчаних лежишта, г) искоришћавањем ледењака на Антартику. Поповић даље наводи да моћне и богате земље ни поред чињенице да су овладале техником нуклеарног оружја, односно техником искоришћавања нуклеарне енергије у мирнодопске сврхе нису са потпуним успехом могле да реше проблем коначног и трајног одлагања нуклеарних отпадних материја, већ су још увек у фази истраживања и испитивања најцелисходнијег начина одлагања нуклеарних отпадних материја.<sup>18</sup>

По Поповићевом мишљењу наведени разлози указују на потребу да се креира нова грана правног система, нуклеарно или атомско

<sup>17</sup> В. Славољуб Поповић, О неким проблемима нуклеарног (атомског) права;, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 1990, стр. 8-9.

<sup>18</sup> Исто, стр. 10-11.

право, с обзиром да наведене групе општих правних норми које све скупа треба да чине ту нову грану права треба и да допринесу сигурнијој заштити лица запослених на нуклеарним постројењима, као и становништва од могућих изненадних догађаја и акцидентата односно од јонизујућих зрачења. Како је већ наведено, нуклеарно право обухватало би комплексне и сложене правне норме које се односе и на управно нуклеарно право, грађанско, радно и казнено нуклеарно право, као и на међународно јавно нуклеарно право.<sup>19</sup> Додајмо овде да је професор Поповић приликом анализе свих горе предочених питања настојао да прикаже међународне конвенције и друге значајне акте међународног права универзалног и регионалног карактера.

Постоје радови професора Поповића који третирају питање антагонизма човека и његове средине. У вези са решавањем кризе животне средине која прети да постане ограничавајући чинилац развоја, професор Поповић даје предлоге, који се могу свести на три основна: а) заустављање технолошког и економског развоја; б) предузимање одговарајућих мера у циљу отклањања штетних последица неконтролисаног технолошког развоја, без вршења промена у друштвеном уређењу земље; в) остваривање друштвеног уређења у коме неће долазити до противречности у односима друштва и животне средине.<sup>20</sup>

Поповић се залаже за стварање друштвеног система у коме ће односи човека и његове средине развијати хармонично и у коме неће долазити до репродуковања антагонистичких противречности између човека и његове средине. С тим у вези, Поповић вели: „Ако се садашњи тренд раста популације, индустријализације, загађивања, производње хране и исцрпљивања ресурса настави без икаквих промена, граница раста на нашој планети биће достигнута негде у току следећих 100 година... Могућно је променити тренд раста и поставити услове економске и еколошке стабилности, која би могла дуго да се одржава у будућности. Суштина кризе човекове средине није само у заштити те средине, већ у стварању таквог друштвеног система у коме ће се односи човека и његове средине развијати хармонично и у коме неће

---

<sup>19</sup> Исто, стр. 13-14.

<sup>20</sup> Види на пример: Славољуб Поповић, Криза човекове средине и мере за њену заштиту“; Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1974, стр. 151-166.

долазити до репродуковања антагонистичких противречности између човека и његове средине.<sup>21</sup>

Нарочито је професор Поповић анализовао стање у земљама у развоју, а нарочито спремност тих земаља да прихвате предлоге о нултом расту, односно о заустављању технолошког и економског раста.

С друге стране, Поповић пише о земљама на Западу које су прихватиле другу алтернативу, која се састоји у предузимању мера у циљу кориговања текућег развоја, тј. мера за заштиту животне средине, али без уношења промена у друштвене односе које су сада владајуће у тим земљама. Друга алтернатива, према Поповићевом мишљењу очито погодује капиталистичкој класи развијених земаља, која се залаже за предузимање мера против појава које сметају и њеном сопственом развоју (потребна им је чиста вода, сировине и др.).

Поповић, међутим, у даљој анализи излази са ставом да предложене концепције и истакнути предлози који се састоје у заустављању економског и технолошког развоја, односно, у предузимању одговарајућих мера у оквиру постојећих друштвених односа не могу да реше кризу животне средине и да отклоне противуречности између човека и његове средине. Ово због тога, како вели професор Поповић, што суштина решавања кризе животне средине није само у заштити те средине, већ у отклањању противуречности између развијених производних снага и заосталих продукционих односа, и у стварању таквог друштвеног система у коме ће се однос човека и животне средине развијати хармонично, тако да у њему неће долазити до репродуковања антагонистичких противуречности између човека и његове средине. Поповић даље вели: „Противуречности које постоје данас између човека и животне средине могу се уклонити само у оквиру друкчијег друштвеног система и у оквиру друкчијег обрасца уређења животне средине. Кризне ситуације у оквиру животне средине могу бити једино у таквом друштвеном систему, у коме неће долазити до репродуковања антагонистичких супротности између човека и његове средине“.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Исто.

<sup>22</sup> В. Славољуб Поповић, Остваривање заштите животне средине у југословенском самоуправном систему, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 1979, стр. 6-8.

Поповић предочава да капиталистички систем производње иако умножава производну моћ и власт над природом, ипак садржи елементе који воде снижавању квалитета животне средине и деструкцији људских и природних снага. Деградирање живота у систему западних земаља настаје поглавито услед противуречности између индивидуалног профита и колективног интереса. Због тога, Поповић закључује да једино друштвени систем без профита пружа такве могућности, које ће бити у стању да отклоне узроке кризе животне средине.<sup>23</sup>

Међутим, професор Поповић је у даљој анализи, капиталистичком систему вредносно супротставио социјалистички самоуправни систем, у којем ће у горе објашњеном смислу, како вели професор Поповић, нестати ангагонизам између човека и животне средине. С тим у вези, Поповић предочава: „Основна гаранција да ће самоуправно социјалистичко друштво моћи да преовлада супротности између човека и животне средине састоји се у чињеници, да у социјалистичком друштву једино може да дође до усклађивања људских потреба и људских циљева са текућим развојем. При томе свакако се има у виду и значај плана који може да да нова решења за отклањање противуречности између човека и његове средине. Према томе, сматра се да друштво у коме постоје производни односи који ће бити прожети хуманизацијом и у којима ће производња бити подређена првенствено потребама произвођача и грађана, може једино да уклони супротности човека и његове средине. Западна цивилизација, у оквиру које се остварује производња искључиво ради профита и добити, не пружа могућности за усклађивање односа човека и његове средине. Насупрот капиталистичком друштву треба створити друштво у коме не постоји више отуђеност, у коме се друштвени процеси налазе под планском контролом слободно удружених произвођача односно појединаца. Уместо вредновања које се заснива на технолошким резултатима и економском расту и развоју треба развијати ново хуманистичко вредновање човека и његовог развоја. При томе се мора успоставити нова економска и еколошка равнотежа. Ако желимо сачувати квалитативни живот, с обзиром да квалитет живота више вреди него прост живот као такав као он значи деградацију, намеће се потреба за

---

23 Исто.



вршење реорганизације човечанства, која се може остварити само у оквиру једног светског социјализма<sup>24</sup>.

Поклањајући веру да је научно становиште професора Поповића, у погледу горе изнетог питања, било лишено елемената режимске идеологије, са данашње тачке гледишта није тешко закључити да у стварности социјалистичких држава, не само да нису ишчезле антагонистичке противуречности човека и његове средине, већ социјалистички систем није могао савладати бројне сопствене слабости и противуречности<sup>25</sup>, услед којих је и нестао са светске позорнице.

### **Закључак**

Професор Поповић је први посленик српске јавно-правне науке који је писао о питањима еколошкога права. Настојао је да право животне средине учини научно актуелним на српском правном подручју. Научне радове је чврсто везао за позитивно право, користећи притом јасан, педантан и систематичан методолошки приступ.

Српској правној науци завештао је пет монографија и око тридесет научних чланака посвећених разнородним питањима еколошкога права. Са данашње тачке гледишта, у радовима професора Поповића нарочито је пажње вредно разматрање организационог устројства органа управе надлежних да унапређују и штите животну средину, затим појмовно одређивање права животне средине, као и сагледавање превентивних и репресивних мера сузбијања загађивања животне средине.

Уложио је велики труд да развије научно разматрање питања животне средине и да еколошко право постане део наставних програма правних факултета, те се дело професора Поповића на пољу еколошкога права основано може сматрати утемељитељским доприносом српској правној науци.

---

24 В. Славољуб Поповић, Остваривање заштите животне средине у југословенском самоуправном систему, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 1979, стр. 6-8.

25 В. Милан Петровић, Комунизам и фашизам, идеолошке антитезе и синтезе, Црногорска академија науке и уметности, Подгорица, 1997, стр. 53-64.

Милош Прица

ЕКОЛОШКО ПРАВО У НАУЧНОМ СТВАРАЛАШТВУ СЛАВОЉУБА ПОПОВИЋА

---

Miloš Prica, LL.B.

Assistant,

Faculty of Law, University of Niš

### **ENVIRONMENTAL LAW IN THE SCIENTIFIC ACHIEVEMENTS OF SLAVOLJUB POPOVIĆ**

#### **Summary**

*Academic legacy of Professor Slavoljub Popović contains a total of 809 bibliographic items, of which 235 are related to book (books, studies, monographs, commentaries, etc.) and 574 to periodicals and publications (articles, reports, presentations, etc.), which puts Professor Popović among the most productive professionals of Serbian legal science of the 20th century. Slavoljub Popović created his impressive academic work in the largest under the umbrella of administrative law, but left an indelible mark on other scientific fields, among which are Environmental Law, Legal Informatics and Constitutional Law. As Environmental law is now teaching discipline in all public law faculties in Serbia, and legal protection of the environment gains even more publicity, we dared to show in this paper, the scientific body of work of Professor Popović in the field of Environmental Law, especially the professor's contribution to the establishment and development of Environmental Law in Serbia.*

**Key words:** *environmental law, environment, scientific work of Professor Popović, contribution to Serbian jurisprudence.*

**ИНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЕ ВЛАСТИ ТОКОМ  
ВАНРЕДНОГ СТАЊА НА ПРИМЕРУ УСТАВА  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИЗ 2006. ГОДИНЕ**

**Апстракт:** Рад покушава да одговори на питање да ли је институт ванредног стања у погледу регулисања надлежности органа власти (законодавне и извршне) тако постављен да приморава ове органе да поступају у границама права или уставна решења, услед непотпуности, остављају простор за измештање поступка одлучивања из оквира права. Реч о нормама које успостављају однос органа власти током ванредног стања како у погледу доношења одлуке о проглашењу ванредног стања тако и у погледу мера којима се одступа од уставом гарантованих људских права. Посебан нагласак је на остваривању контролне функције парламента у ситуацијама када ове одлуке доносе органи извршне власти, па се с тим у вези анализирају инструменти којима се обезбеђује његов несметан рад током ванредног стања.

**Кључне речи:** ванредно стање, надлежност органа власти, инструменти контроле власти, Устав Републике Србије из 2006. године.

### Институт ванредног стања

Ванредно стање би се могло дефинисати као „стање озбиљне и непосредне опасности које угрожава опстанак нације (државе и грађана) и налаже привремено одступање од одређених постулата владавине права, у циљу што бржег избављења нације.“<sup>1</sup> Одступања се, пре свега, тичу обима остваривања људских права гарантованих уставом као и обима надлежности органа власти, посебно органа извршне власти. Концентрација власти отвара могућност злоупотребе оваквог стања што оправдава потребу да се оно нормативно самим уставом.<sup>2</sup>

Институт ванредног стања обухвата два основна питања: доношење одлуке о проглашењу ванредног стања и утврђивање режима остваривања људских права током ванредног стања. Одлучивање о проглашењу ванредног стања подразумева процену органа власти о постојању уставом прописаних разлога који могу бити основ за његово увођење и представља сферу дискреционог одлучивања ових органа. У том делу ова одлука измиче уставној контроли у смислу материјалне усклађености са уставом. Ова одлука је деликатна будући да су органи власти, због нужне општости у прописивању разлога за увођење ванредног стања, у прилици да дају своје тумачење ове уставне норме.<sup>3</sup>

Доношење одлуке о увођењу ванредног стања говори о немогућности државних органа да насталу опасност уклоне редовним путем односно инструментима којима располажу у приликама када уставни систем функционише на уобичајен начин. У оваквим ситуацијама општи интерес спашавања виталних вредности државе налаже да се сфера индивидуалних слобода и права грађана привремено сузи у мери у којој је неопходно да се што пре успостави раније, редовно стање. Отуд оправдање за одступање од уобичајеног режима под којим се људска права и слободе остварују.

У обе области устав као највиши правни акт успоставља надлежност органа власти као и одговарајуће инструменте којима се

---

1 Мијатовић, Б., Вујачић, И., Маринковић, Т., **Појмовник либералне демократије**, Библиотека Речници и лексикографија, Службени гласник, Београд 2008, стр. 26.

2 *Опет цитирано.*

3 Пајванчић, М., Вукадиновић, Г., **Legal State, the Constitution and the State of Emergency – an example of Serbia**, Правни живот бр.14, Београд, 2007. стр. 307-323.

ови органи ограничавају у остваривању тих надлежности. Уставна решења, међутим, нису униформна, али се компаративним прегледом могу идентификовати она питања која су у мањој или већој мери исцрпно регулисана у већини уставних система.

Упоредни уставноправни преглед показује да се у погледу доношења одлуке о увођењу ванредног стања прописују разлози који су уставни основ за доношење одлуке о проглашењу, орган у чијој је надлежности доношење одлуке о проглашењу, посебан поступак по којем се ова одлука доноси, садржај одлуке о проглашењу ванредног стања, временско и територијално дејство ове одлуке, обавеза подношења ове одлуке на потврду парламенту, обавеза састајања законодавног органа без посебног позива у случају проглашења ванредног стања, забрана распуштања парламента, забрана ревизије устава.<sup>4</sup>

У погледу утврђивања режима остваривања људских права током ванредног стања прописује се орган у чијој је надлежности доношење ових мера, обим овлашћења, садржај слобода и права која подлежу одступању односно која се изузимају од могућности одступања, забрана дискриминаторног деловања ових мера, пропорционалност предузетих мера, временско дејство ових мера, територијално дејство ових мера, обавеза подношења ових аката на потврду парламенту и друго.<sup>5</sup>

За потребе овог рада од значаја су *норме које успостављају однос органа власти* у смислу поступања приликом увођења, током и окончавања ванредног стања. У питању су политички орани власти, дакле, законодавна и извршна власт. У том смислу од суштинског је значаја питање који од ова два органа власти је изворно надлежан за доношење ових одлука и како се утврђује моменат преласка надлежности са парламента на извршну власт у случајевима када је уставом утврђена њена супсидијарна надлежност! Логично се надовезује и питање да ли су и на који начин ојачана *контролна овлашћења парламента* у случајевима када извршна власт доноси одлуку о увођењу ванредног стања и својим актима уређује правни режим остваривања људских и мањинских права и током ванредног стања.

4 Шире о томе, Пајванчић, М., **Уставност ванредног стања, Упоредни уставноправни преглед увођења ванредног стања и судбина слобода и права грађана**, у књизи *Уставност и владавина права*, приредио Коста Чавошки, Библиотека суочавања, Београд, 2000, стр. 435-455.

5 *Опет цитирано.*

Анализа нормативних решења Устава Републике Србије из 2006. године показале да ли одредбе устава у вези са овим питањима имају недостатака која могу бити повод злоупотреби.

### **Однос законодавне и извршне власти током ванредног стања**

Примарна надлежност у погледу увођења ванредног стања као и надлежност по питању уређивања режима остваривања људских права требала би примарно да буде успостављена у корист парламента. Увођење ванредног стања као и утврђивање режим остваривања људских права као есенцијалне вредности устава до којег у ванредном стању долази, захтева демократску процедуру одлучивања. Међутим, у околностима у којима постоји озбиљна претња опстанку саме државе, уставом се одређује да се надлежност у погледу увођења ванредног стања и утврђивања мера којима се одступа од уставом гарантованих права, под одређеним условима премешта са парламента на извршну власт. То се оправдава брзином, хомогеношћу и већом оперативношћу органа извршне власти. Услов који у том смислу устав поставља, састоји се у немогућности парламента да се састане и пуноважно одлучује. Овај услов налаже јасно одређивање критеријума као и одговарајућег тела у чијој је надлежности утврђивање испуњености овог услова, како не би дошло до изигравања ове уставом утврђене надлежности од стране парламента.

Супсидијарна надлежност по овим питањима би требало да буде успостављена у корист органа извршне власти. Супсидијарност у том смислу је оправдана посебно када је реч о мерама којима се одступа од људских права. Наиме, регулисање материје људских права актима извршне власти потпуно је искључено када је реч о редовном стању (устав ту оставља одређен простор једино законодавном органу једино у погледу регулисања начина остваривања људских права уз императив очувања суштине зајемченог права<sup>6</sup>). Следећи тај принцип, надлежност извршне власти по питању регулисања људских права

---

<sup>6</sup> Члан 18 Устава Републике Србије одређује да се (само) законом може прописати само начин остваривања људских права уз услов да то сам Устав предвиђа или је то потребно због природе појединог права, при чему експлицитно забрањује да се на тај начин утиче на суштину зајемченог права.

током ванредног стања треба поставити само као изузетак, а никако као правило. Наша уставна историја показује да то није увек било тако.<sup>7</sup> Треба, такође, имати у виду и чињеницу да нису сви разлози за увођене ванредног стања такве природе да спречавају парламент да се окупи и пуноважно одлучује те би у таквим случајевима било потпуно неоправдано дозволити извршној власти да својим актима уређује режим остваривања људских права.

Дакле, иако супсидијарно, извршна власт постаје уставом овлашћена да донесе одлуку о проглашењу ванредног стања и својим актима регулише режим остваривања људских права поштујући границе постављене уставом. Међутим, како би и у нередовним стањима остали неокрњени базични принципи на којима почива однос два уставна органа у парламентарном систему власти, устав прописује одређене гаранције којима се штити континуитет деловања парламента у остваривању, пре свега, контролне функције током ванредног стања. То су норме гаранције се састоје, пре свега, у забрани његовог распуштања док трају ванредне прилике. Овим се ограничава извршна власт тиме што се умањују њена иначе редовна овлашћења које има у приликама када уставни систем функционише на уобичајен начин. Поред тога, устав успоставља обавезу подношења аката извршне власти на потврду парламенту чиме се поступање извршне власти непосредно подводи под парламентарни надзор. То се односи како на одлуку о увођењу ванредног стања, тако и на мере којима се одступа о уставом гарантованих права.

Да би се контролна функција парламента заиста вршила, устав прописује и обавезу на страни парламента која се састоји у обавези састајања без посебног позива након проглашеног ванредног стања. Ова уставна формулација подразумева обавезу парламента да остварује своју контролну функцију и као таква би требала и да имплицира одговарајућу санкцију у случају њеног кршења.

Устав, дакле, поставља одговарајуће инструменте којима контролише обе гране власти у вршењу прописаних надлежности током ванредног стања: извршну власт – тиме што ограничава у погледу права на распуштање парламента и обавезне контроле аката које доноси у

<sup>7</sup> Видети одговарајућа решења Устава Републике Србије из 1990. године.

ванредном стању, законодавну власт – тиме утврђује обавезу састајања у што краћем року и остваривања контроле над радом извршне власти.

### **Како то чини Устав Републике Србије из 2006. године?**

Устав Републике Србије одредбе којима се регулише овај институт смешта у осмо поглавље које носи назив Уставност и законитост. Тиме се и сам уставотворац јасно опредељује у погледу схватања о улози устава (уставности) у стањима када институције државе не функционишу на редован начин. Дакле, то би био први показатељ да се и ванредно стање може сместити у оквире „уставног стања“.

Надлежност за доношење одлуке о проглашењу ванредног стања (као и ратног) Устав примарно додељује Народној скупштини. У случају њене немогућности да се састане, надлежност за доношење ове одлуке прелази на председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе.<sup>8</sup> Надлежност у погледу доношења мера којима се може одступити од људских и мањинских права Устав, такође, најпре резервише за Народну скупштину. У случају њене немогућности да се састане, надлежност за доношење ових мера прелази на Владу, која то чини уредбом, уз супотпис председника Републике. Супотпис би се у овом случају могао протумачити као инструмент помоћу којег се појачава легитимитет предузетих мера, обзиром да се ставља од стране органа који „изражава државно јединство“ и који је непосредно изабран од стране грађана. Институт супотписа, иначе, има сасвим другачију улогу у парламентарним системима власти. Решења по овом питању се, иначе, разликују за случај ванредног и случај ратног стања.<sup>9</sup> Нејасно је зашто је уставотворац тако поступио.

Устав прописује забрану распуштања Народне скупштине током трајања ванредног стања и то два пута: најпре то чини у одредби којом се регулише институт распуштања Народне скупштине уопште, а затим и у одредби којом се регулише институт ванредног стања.<sup>10</sup> Штавише, Устав прописује да се у случају проглашења ратног или ванредног стања успоставља пуна надлежност претходно распуштене

---

8 Чл. 200, ст. 1 и 5 Устава Републике Србије.

9 Чл. 200, ст. 4 и 6 и чл. 201, ст. 3 и 4 Устава Републике Србије.

10 Чл. 109, ст. 4 и чл. 200, ст. 3. Устава Републике Србије.



Народне скупштине која траје до окончања ратног односно ванредног стања.<sup>11</sup> Устав такође прописује обавезу Народне скупштине да се састане без позива у случају проглашења ванредног стања и то поново на два различита места.<sup>12</sup> Устав, дакле, установљава гаранције којима се остварује континуитет рада Народне скупштине и у условима када уставни систем не функционише на уобичајен начин и омогућује да Народна скупштина врши контролну функцију над радом извршне власти.

Устав успоставља и механизме контроле аката извршне власти од стране Народне скупштине. У погледу одлуке о проглашењу ванредног стања коју заједнички доносе председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, предвиђена је контрола од стране Народне скупштине у року од 48 сати од њеног доношења односно од момента када је Народна скупштина у могућности да се састане. Формулација уставне норме којом се каже да ако скупштина не потврди ову одлуку, она престаје да важи завршетком прве седнице одржане по проглашењу ванредног стања, вероватно упућује на да је уставотворац под тим сматрао случај да „скупштина не разматра ову одлуку“.<sup>13</sup>

У погледу мера којима се одступа од уставом гарантованих људских и мањинских права, такође, је установљена контрола, уколико их Народна скупштина није донела. Влада је дужна да те мере поднесе на потврду у року од 48 сати од њиховог доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супротном, мере престају да важе 24 од почетка прве седнице Народне скупштине.<sup>14</sup>

### **Колико су инструменти контроле власти ефикасни?**

На основу изложене анализе одредби Устава које се односе на институт ванредног стања односно на инструменте којима се власт ограничава и контролише у вршењу својих надлежности током ванредног стања примећује се да поједина питања или нису решена

11 Чл. 109, ст. 7. Устава Републике Србије.

12 Чл. 106, ст. 4 и чл. 200, ст 3. Устава Републике Србије.

13 Чл. 200, ст. 8. Устава Републике Србије.

14 Чл. 200, ст. 9. Устава Републике Србије.

или су постављена тако да могу да доведу до проблема па и блокаде у одлучивању у погледу увођења ванредног стања односно утврђивања режима остваривања људских права.

Решење Устава по коме се примарна надлежност поставља у корист законодавне, а супсидијарно у корист је председника Републике, председника Народне скупштине и председника Владе, у начелу добро, мада отвара неколико нејасноћа које могу довести до проблема у примени. Најпре, Устав не одређује ко утврђује испуњеност уставом предвиђеног услова да Народна скупштина није у могућности да се састане.<sup>15</sup> Да ли су то практично председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе као лица која супсидијарно преузимају надлежност проглашења ванредног стања? Колико је то прихватљиво? Да ли ће се сматрати да је овај услов испуњен уколико је скупштина распуштена?<sup>16</sup> Ово питање је од суштинског значаја будући да од момента констатовања те чињенице власт фактички, али и правно прелази у руке извршне власти. *Не постоје, дакле, јасни критеријуми нити јасно одређен орган у чијој је надлежности доношење одлуке којом се констатује немогућност законодавног тела да се састане.* Оваква недореченост пружа простор законодавном телу да изузме себе од одлучивања у ситуацијама када је држава озбиљно угрожена. Будући да се ради о доношењу непопуларних мера којима се задире у сферу индивидуалних права грађана, није незамислив случај да парламент злоупотреби ову уставну норму и пребаци терет доношења ових аката на извршну. Смисао овог уставног решења је да се парламент, у ситуацијама када је потребна *крајња хитност* у одлучивању, замени хомогенијим, мањим и оперативнијим органом, а да у свим осталим случајевима, по посебној, хитној процедури одлучује сам.

Не мање проблематично је и питање шта би се десило уколико председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, као лица која супсидијарно преузимају улогу проглашења ратног односно ванредног стања, не постигну сагласност о томе, обзиром да се одлука доноси консензусом што произлази из дикције уставне норме? Који је излаз из ситуације ако постоји несагласност у погледу потребе увођења ових стања? Да ли је правично да мишљење председника

---

15 Пајванчић, М., Вукадиновић, Г., *Опет цитирано.*

16 *Опет цитирано.*

Републике, као органа са ширим степеном легитимности, има исту тежину као и, рецимо, мишљење председника Владе? Коначно, шта се дешава уколико, услед престанка мандата, председника Републике замењује председник Народне скупштине<sup>17</sup> па се број лица која одлучују сведе на два, или се из било којих других разлога тај број смањи од броја потребног за доношење одлуке у погледу проглашења ратног односно ванредног стања? Да ли ће таква одлука бити легална?

Даље, Устав успоставља обавезу Народне скупштине да се, у ситуацијама када су одлуку о проглашењу ванредног стања донели заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, састане без посебног позива. Кршење ове обавезе није, међутим, ничим санкционисано, без обзира што је конституисана као обавеза. За случај невршења изборних надлежности у редовним приликама, прописана је санкција у виду распуштања парламента.<sup>18</sup> Јасно је да овакав вид санкције за невршење обавезе састајања без посебног позива по проглашењу ванредног стања није спојив са природом овог института, али би у сваком случају санкција требала да постоји како би се спречила могућност избегавања вршења уставом прописаних дужности од стране Народне скупштине.

Са тим у вези је и рок који се прописује за подношење аката извршне власти на потврду парламенту, који је, такође, растегљив и одређује се у распону од 48 сати од њиховог доношења *односно „чим Народна скупштина буде у могућности да се састане“* (подв. Н.Р.).<sup>19</sup> Овим се, опет, може изиграти контролна функција парламента будући да рок подношења није фиксно одређен тј. опредељен је моментом окупљања Народне скупштине.

### Закључак

Нескромно би било инсистирати на томе да институт ванредног стања буде у потпуности регулисан правом јер је то, с обзиром на природу самог института, непожељно. Потпуно прецизно регулисање би практично било и штетно јер би се крутим регулисањем власт

17 Чл. 120, ст. 1 Устава Републике Србије.

18 Чл. 109, ст. 3, чл. 130, ст. 4, чл. 131, ст. 4 Устава Републике Србије.

19 Чл. 200. Ст. 8 и 9 Устава Републике Србије.

приморала да у непредвиђеним ситуацијама нужно изађе из уставног оквира, како би предузела ефикасне мере у отклањању опасности. Такво поступање власти би се могло, према схватању проф. Јована Стефановића, само политички оправдати, али никако и правно.<sup>20</sup> Из тог разлога је правно регулисање овог института најважнији, објективни елемент јер одређује основ, оквир и границе деловања власти током ванредног стања, али не и једини. Наиме, политички елемент овог института, који се огледа у дискреционом овлашћењу органа власти у погледу потребе увођења ванредног стања, не дозвољава закључак да је овај институт чисто правни. Зато би уставни оквир требао да буде тако постављен да пружа одговарајући простор органима власти за „ефикасан маневар“, а најмањи простор за злоупотребу. То се посебно односи на утврђивање инструмената којима се власт контролише током ванредног стања.

Инструменти контроле власти у погледу остваривања својих уставом одређених надлежности током ванредног стања, према уставу Републике Србије из 2006. године постоје. Услед недовољно прецизног регулисања, међутим, не би се могло рећи да нису подложни злоупотреби и изигравању.

---

<sup>20</sup> Стефановић, Ј., *Поремећај надлежности у корист извршне власти услед стања нужде*, Загреб, 1934.

*Nataša Rajić, LL.B.*

*Assistant*

*Faculty of Law, University of Novi Sad*

***INSTRUMENTS OF GOVERNMENT CONTROL  
DURING STATE OF EMERGENCY IN THE CASE OF  
CONSTITUTION OF REPUBLIC OF SERBIA FROM 2006***

***Summary***

*The paper tries to answer the question whether the state of emergency institution in terms of regulating government competences (legislative and executive) is set to force the authorities to act within the limits of law or constitutional arrangements, due to incompleteness, leave space for moving decision-making process out of law. Norms in question are the ones that establish a relationship of authorities during state of emergency concerning making a decision to declare a state of emergency and in terms of measuring deviations from constitutionally guaranteed human rights. Particular emphasis is on achieving the control function of Parliament in situations in which decisions were made by organs of executive power, so in that regard were analyzed instruments that ensure its smooth operation during emergency situations.*

***Key words:*** *state of emergency, jurisdiction of the authorities, instruments of government control, Constitution of Republic of Serbia from 2006.*



## **ПОЈАМ И ВРСТЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА**

**Апстракт:** Један од најважнијих услова квалитета рада управе је њен персонални састав. Из тог разлога, све савремене државе велику пажњу поклањају правилној селекцији кадрова и њиховом непрестаном усавршавању и образовању.

Под кадровима у управи подразумевају се сва запослена лица која обављају послове и задатке у органима управе.

Као што појам службеника није јединствен у теоријском смислу, тако овај појам није јединствен ни у законодавној пракси уређивања. На основу позитивноправних прописа у Републици Србији све кадрове у државној управи можемо поделити на државне функционере, државне службенике и запослене који немају статус државних службеника (намештенике).

Такође, могуће су и различите класификације државних службеника.

С обзиром на различите могуће дефиниције и поделе државних службеника може се закључити да је пожељно појам службеника извучити из позитивноправних прописа сваке државе посебно, јер није могуће дати један општи појам јавног службеника који би важио истовремено за све, а различите правне системе, или за исти правни систем у различито време.

**Кључне речи:** државни службеници, теоријски појам, позитивноправни појам, различите поделе.

## **УВОД**

Управну делатност могу обављати државни и недржавни субјекти. Државни субјекти који врше управну делатност су органи управе, државни неуправни органи (представничка тела, извршни органи-председник Републике и влада), управне организације и неуправне организације којима су поверена јавна овлашћења (имаоци јавних овлашћења). Као недржавни субјекти који врше управну делатност могу се појавити јавна предузећа, јавне установе, органи локалне самоуправе. За разлику од државне управе која се, у организационом смислу, може дефинисати као скуп државних органа којима је основна делатност обављање управних послова, недржавна управа подразумева обављање општих корисних делатности друштва, као њихове основне делатности, и вршење управне делатности, као допунске, од стране организација којима су законом поверена јавна овлашћења.

Свака организација или организациони облик рада који остварује друштвено потребне, јавне или друге послове које не могу обављати појединци има у основи три аспекта - организациони, људски и циљни. Организација подразумева организациону структуру људи и средстава за постизање неког одређеног циља.

У овом раду биће речи о људском елементу који је карактеристичан за јавну управу – кадрове у управи, али са посебним нагласком на државне службенике као кадрове управе.

## **ПОЈАМ И ВРСТЕ КАДРОВА У УПРАВИ**

Један од најзначајнијих фактора квалитета рада управе јесте њен персонални састав, односно људи запослени у њој, њихове способности, стручност и морални квалитети. Из тог разлога, све савремене државе велику пажњу поклањају правилном избору кадрова, њиховом образовању и усавршавању кроз различите обуке, тренинге и стицање практичних вештина.

Под кадровима у управи подразумевају се сва запослена лица која обављају послове и задатке у органима управе. То су сва физичка лица која су ангажована на обављању послова и задатака из делокруга органа државне управе (управне, стручне, техничке и друге). У орган државне управе кадрови долазе на различите начине, имају различит положај у њима, различита овлашћења, права и дужности. Из тог



разлога, кадрови у управи могу се поделити на неколико категорија и то: народни представници (непосредно их бира народ), политички функционери (бира их представнички орган) и службена лица. На основу позитивноправних прописа у Републици Србији све кадрове у државној управи можемо поделити на државне функционере (министри, директори), државне службенике и запослене који немају статус државних службеника (намештенике).

### **ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ СЛУЖБЕНИКА**

Ступајући на рад у службу одређеног државног органа, лице преузима вршење одређених послова и стиче статус државног службеника. Однос који службеник успоставља са државом назива се службенички однос. Службенички однос представља релацију између службеника, као запосленог лица које обавља рад професионално, и државе, као послодавца. Међутим, за државу рад могу обављати две групе лица које врше два облика рада – рад у функцији и рад у служби. Рад државног функционера представља вршење делатности државног органа, а рад стручног и помоћног особља представља вршење послова у оквиру делатности државног органа. Вршење функције зависи од извршавања стручних и помоћних послова. Да би се вршила функција неопходно је стручно знање професионалног апарата кога чине запослени, односно службеници који ове послове врше као своје занимање. Да би функционер вршио функцију органа он мора имати организовану стручну службу којој ће бити поверено вршење послова у вези са остваривањем конкретне функције власти. Лица на функцију долазе избором од стране народа или представничког органа. Други облик рада врше лица у служби државног органа, државни службеници.

Појму службеника у теорији приступа се углавном са два становишта.

Најшире посматрано, појам службеника везује се за вршење неке јавне службе у којој, по природи ствари, спада и служба у државним органима. Лица која те службе обављају називају су се јавни, односно државни службеници<sup>1</sup>. Према овом становишту, појам службеника

---

<sup>1</sup> Најпогодније би било користити појам службеник као општи појам за сва лица која су у појединим периодима у нашој држави различито називана, као на пример државни службеници, радници у органима и установама јавних служби, запослени

односи се на сва лица која обављају послове јавне службе без обзира на организациони облик те службе, природу и значај посла или ранг, односно својство, лица у тој служби. Значи, својство службеника имају сва лица која, на основу закона, врше послове јавне службе.

Према другом становишту, појам службеника се, такође, везује за вршење послова јавне службе, али лица која учествују у раду организације јавне службе деле се на оне који се, с обзиром на права и обавезе које имају, одликују већим значајем за функционисање јавне службе. Њиховим радом непосредно се остварују основни циљеви јавне службе чиме се обезбеђује њена сталност, континуитет и квалитет рада. То су службеници. Поред њих, у функционисању јавних служби учествују и лица која су за службу везана на привремен и тренутан начин или обављају техничке и помоћне послове којима се не остварују функције јавне службе као такве, већ се њима обезбеђују услови да се функције јавне службе остваре радом службеника. Ово је основ поделе на службенике као професионална или редовна лица у јавној служби, на почасне и хонорарне службенике и на раднике, односно намештенике.

Када се имају у виду ова разматрања у дефинисању појма службеника, могу се даље сагледати и схватања појединих истакнутих теоретичара о појму јавног службеника.

Николо Кавалијери, као један од старијих аутора јавног права, наводи да је „чиновник државе сваки који преузима обавезу да ће своје знање и вештину ставити у службу државе уз наплату из државног прорачуна и то тако да ту службу обавља као занимање, коме се стално посветио, да у њему, улажући своју физичку и душевну снагу, створи услове господарске егзистенције<sup>2</sup>.“

Александар Балтић сматра да појам јавног службеника у најширем смислу речи обухвата многобројне, разноврсне и компликоване правне службене односе, да он садржи неколико појмова који се суштински разликују и, другим речима, да обухвата неколико категорија јавних службеника. Полазећи од правнофункционалне стварности, овај

---

у државним органима итд. Заједничко за сва ова лица је да су она увек обављала послове јавне службе ма у ком организационом облику то било (државном органу, установи, друштвеној служби).

<sup>2</sup> Николо Кавалијери, О правном односу између чиновника и државе, Загреб, 1911, стр. 7.

аутор службенике дели на сталне или професионалне чиновнике, почасне јавне службенике, принудне јавне службенике, помоћне јавне службенике и јавне службенике са приватноправним карактером (по уговору).<sup>3</sup> Најважнију категорију представљају чиновници, јер сваки чиновник јесте јавни службеник, али сваки јавни учесник, службеник у служби, није самим тим и чиновник. Чиновници су лица која су вољно и на сталан начин инкорпорисана за стална службена места или службена звања у сталним кадровима јавних служби, која примају плату утврђену законом, уредбом или буџетом. Из ове дефиниције произилазе елементи појма јавни службеник, и то: јавна служба, добровољни пријем службе, инкорпорација у сталне кадрове и плата. Све ово карактеристика је само чиновника, а не и осталих набројаних врста јавних службеника.

У свом другом раду<sup>4</sup>, Александар Балтић наводи једну другу поделу и то на редовне или професионалне јавне службенике, почасне јавне службенике, принудне јавне службенике и помоћне јавне службенике. Редовни јавни службеници су лица која су добровољно, лично, радноправно и функционално везана и укључена, тј. инкорпорисана, за стална и утврђена радна места или звања у сталним кадровима јавних служби и која за свој рад примају плату. Битни елементи појма редовног службеника су јавна служба, добровољни пријем службе, лична радноправна функционална веза, укључивање, односно инкорпорација, у сталне кадрове и плата. Као што се може видети, битни елементи појма редовног службеника у овом раду разликују се од елемената изнетих докторској дисертацији А. Балтића из 1939. године, јер се овај појам проширује и елементом радноправно функционалне везе.

Иво Крбек сматра да појам „лица државне службе“ у ширем функционалном смислу обухвата сва лица која врше било какву јавну функцију у широком смислу те речи<sup>5</sup>. За темељни појам „лица државне службе“ у широком смислу речи битно је да такво лице делује у име

3 Александар Балтић, Општа теорија појма јавног службеника, с нарочитим освртом на југословенско законодавство и кривични законик, докторска дисертација брањена 1938. године на Београдском универзитету, стр. 15.

4 Александар Балтић, О појму јавног службеника, Архив за правне и друштвене науке, број 2/1956, стр. 17-37.

5 Иво Крбек, Лица у државној служби, Загреб, 1948, стр. 6.

одређеног државног органа, да се његова делатност сматра делатношћу одређеног државног органа. Крбек у државном апарату разликује две врсте службеника – службенике од каријере и пригодне службенике. С обзиром на правне односе лица државне службе, он даље разликује принудне и контрактуалне службенике, а основа за поделу је чињеница да ли је ступање у државну службу добровољно или принудно и да ли је садржај службеничких односа када је лице ступило у државну службу уређено јединствено унапред државним прописима или то лице може са државом да склопи посебан уговор.

Никола Стјепановић јавне службенике дели на редовне или професионалне, почасне, принудне и контрактуалне. Од посебног значаја су редовни службеници који се могу дефинисати као лица која се налазе у служби државе и других јавних служби вршећи послове јавне службе као своје редовно занимање и то вољно, професионално, трајно и плаћено.

Ратко Марковић сматра да лица у органима државне управе чине „људски супстрат“ тих органа. То су сви појединци који су ангажовани у обављању послова и задатака у органима управе, и та лица долазе на различите начине у органе управе, имају различит положај у њима, различита овлашћења и дужности, па се у складу са тим мерилима могу и поделити у одређене групе<sup>6</sup>. Према овом аутору, запослени у органима државне управе потпадају под радноправни режим запослених у државним органима. Та лица послове у органима државне управе обављају као своје трајно и редовно занимање, као своју професију, за разлику од изабраних и постављених лица. За тип радног односа на који се примењују прописи о радним односима у државним органима употребљава се и термин службенички однос, а запослени у државним органима називају се службеницима. Овакво схватање подразумева службенички однос не као класичан радни однос, него као вршење службе, односно службених овлашћења која, поред осталог, обухватају и могућност ауторитативног иступања, тј. вршења државне власти.

Слободан Јовановић дефинише службенике као лица која су јавно-правним уговором обавезна да трајно служе држави. Ова дефиниција указује на три елемента која чине појам службеника. Пре свега, јавни

---

<sup>6</sup> Ратко Марковић, Управно право, Београд, 2002, стр. 162-163.

службеник је лице које врши послове јавне службе, док је државни службеник лице које врши послове државне службе. Затим, службеник се налази у хијерархијском односу чији елемент јесте и субординација. На крају, он је уговором преузео обавезу да трајно служи држави. И овај аутор указује на разлику која постоји између чиновника и лица која су обавезна према држави на основу приватноправног уговора, као и на разлику између чиновника и обичних поданика.

### **ПРАВНА РЕГУЛАТИВА РАДНИХ ОДНОСА ЈАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Свака правна држава посебним прописима регулише радноправни положај државних службеника и намештеника. Држава Србија 2005. године донела је Закон о државним службеницима<sup>7</sup> и Закон о државној управи<sup>8</sup> који представљају темељ за успешно отпочињање дуго очекиваних промена државне управе. Доношењем ових закона постављене су основе за функционисање новог службеничког система у Србији. Закон о државним службеницима ступио је на снагу 1. јула 2006. године.

Разлози за доношење Закона су бројни. Запослени у државним органима имају специфичан положај у односу на запослене код других послодаваца из чега произилази потреба да се њихов положај регулише на посебан начин. Затим, на рад у државним органима не делују тржишни принципи који би најбоље обезбедили ефикасност рада државног органа, па се наметнула потреба успостављања посебног режима рада у државним органима који треба да надомести тржишни принцип. За запослене у јавном сектору важи посебан режим права

---

<sup>7</sup> Народна скупштина Републике Србије, на седници Једанаестог ванредног заседања у 2005. години, 14. септембра 2005. године донела је Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, број 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09). Одредбе Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, број 48/91, 66/91, 39/02), који је престао да важи доношењем Закона о државним службеницима 2005. године, сходно се примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона који ће регулисати њихов положај.

<sup>8</sup> Закон о државној управи („Службени гласник РС“, број 79/05, 101/07)

и дужности јер се њихов рад плаћа из јавних средстава, а држава је њима и послодавац и законодавац у исто време.

До ступања на снагу Закона о државним службеницима 2006. године, у Републици Србији се на запослене у државним органима примењивао Закон о радним односима у државним органима донет 1991. године. Овај Закон имао је одређене слабости. Поред осталог, недостаци овог Закона били су: поступак пријема у радни однос, који је предвиђао обавезан јавни оглас, није садржавао правила селекције која би омогућила избор најбољих кандидата; постављање помоћника министара, секретара министарстава, руководиоца посебних организација, директора органа у саставу министарстава, директора владиних служби итд. вршило се актом Владе, без спроведеног конкурса, што је у пракси доводило до волунтаризма и преваге политичких над стручним мерилима; систем звања није био доведен у везу са јединственом класификацијом послова чиме је створена могућност да се звања, а тиме и напредовање, добрим делом стичу на основу година радног стажа независно од сложености и одговорности послова које запослени врше или њиховог знања и способности, што је деловало дестимулативно на запослене; системско, планско, стручно усавршавање запослених, које би побољшало њихову стручност и квалитет рада, само је начелно било уређено. Из поменутих разлога, наметнула се потреба успостављања службеничког система заснованог на стандардима који су прихваћени у упоредноправним системима.

Закон о државним службеницима из 2005. године ствара нормативни оквир за ефикаснији и компетентнији рад запослених у државним органима, јачање правне државе, ефикаснији рад државних органа и, у крајњем, максимално задовољавање јавног интереса. Овим Законом испуњавају се стандарди и принципи Европске уније у области службеничког система које су прихватиле све државе чланице Европске уније и које морају да испуне и државе које претендују на улазак у Европску унију.

### **ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ СЛУЖБЕНИКА**

Као што ни у теорији не постоји јединствено одређење појма службеника, тако појам службеника није јединствен ни у законодавној

пракси уређивања. Уколико би се узело у разматрање законодавство наше државе након Другог светског рата могле би се уочити бројне и веома различите дефиниције овог појма.

Према Закону о државној управи из 2005. године, који је сада на снази, послове из делокруга органа државне управе врше државни службеници. Овим Законом предвиђено је да се положај државних службеника уређује посебним законом што је и учињено Законом о државним службеницима. Дакле, закон који уређује права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника јесте Закон о државним службеницима из 2005. године.

Према овом Закону, с обзиром на врсту послова коју обављају, постоје државни службеници и намештеници. Државни службеници врше послове примерене искључиво државним органима, из њиховог делокруга, док намештеници обављају послове који се, иначе, могу вршити и у приватном сектору (пратећи, помоћни и технички послови).

У Закону о државним службеницима дефинисање државних службеника врши се путем негативне енумерације. Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или их поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.

## **НЕКЕ ПОДЕЛЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА**

С обзиром на то да у теорији постоје два основна појма државне управе и јавне службе - у функционалном и органском смислу, тако би и службеници могли да се дефинишу са функционалног и органског становишта. У функционалном смислу службеник је свако лице које обавља послове јавне службе, без обзира на организациону структуру или облик вршења послова. Ту спадају сва лица која обављају послове који имају природу послова јавне службе без обзира да ли их обављају у оквиру државног апарата, посредством институција недржавне управе, организација јавне службе или у органима локалне самоуправе. Појам службеника са органског становишта обухвата она лица која раде у одређеним, изричито дефинисаним, органима односно организацијама

јавне службе без обзира на природу и врсту посла. Оба ова приступа у чистом смислу имају недостатке. У функционалном смислу појам службеника је недовољно јасан с обзиром на велики број различитих послова који спадају у послове јавне службе. Недостатак органског појма је у томе што у организацијама и органима јавних служби раде људи који обављају помоћне, техничке послове и који се не могу сврстати у јавне службенике.

Према елементу воље, службеници се деле на принудне, прагматичке и контрактуалне службенике. Код принудних службеника од њихове воље не зависи ни ступање у статус службеника, нити одређивање садржине службеничког односа (нпр. војна служба, разноврсне обавезе и сл.). Због тога је исправније говорити о јавној дужности него о јавној служби. Ова категорија и не спада у јавне службенике у савременом смислу због одсуства редовности, јер не примају плату већ један облик накнаде. Данас нема и не може бити оваквих службеника од каријере. Прагматички (стални) службеници су они који својом вољом одлучују да ли ће ступити у службу у органе и организације јавне службе, остати у њима, али је садржина службеничког односа одређена објективним правом независно од њихове воље. Контрактуални (уговорни) службеници не одлучују само да ли ће уопште ући у службу у орган и организацију јавне службе, већ и под којим условима и на који начин ће постојати и трајати њихов службенички однос. Садржина службеничког односа одређује се уговором, а не објективном правном нормом.

## **ЗАКЉУЧАК**

На основу изнетог може се закључити да, као што појам службеника није јединствен у теоријском смислу, тако овај појам није јединствен ни у законодавној пракси уређивања. Он се употребљава у више различитих садржина.

Начелно, службеницима би се могла означити лица која обављају послове у органима и организацијама јавне службе, претежно интелектуалне природе, као своје трајно и редовно занимање. У службенике не би спадали чланови представничких тела, с обзиром на одсуство елемента професионалности. То важи и за чланове колегијалних тела



у органима и организацијама јавних служби из реда грађана који те послове врше привремено и пригодно, јер им недостаје елемент стабилности и професионалности.

На крају, може се извести закључак да је пожељно појам службеника извучити из позитивноправних прописа, јер није могуће дати један општи појам јавног службеника који би важио истовремено за све, а различите правне системе, или за исти правни систем у различито време.

*Aleksandra Ilić, LL.B.  
Teaching Assistant,  
Faculty of Occupational Safety, Niš*

## **NOTION AND TYPES OF CIVIL SERVANTS**

### **Summary**

*One of the most important factors of the work quality of an administration is its personnel structure. Accordingly, all modern states give substantial attention to proper selection of personnel and their constant education and professional development.*

*Administrative personnel consist of all employees who perform duties and tasks in administrative bodies.*

*Just as there is no single definition of the term civil servant so the term is not uniform in the legislative practice. According to legal regulation in the Republic of Serbia, all personnel in public administration can be classified into government officials, civil servants, and other employees (without the civil servant status).*

*In addition, different classifications of civil servants are possible.*

*With different possible definitions and classifications of civil servants, we conclude that it is desirable to utilize the term civil servant as defined in legal regulations of individual states, because it is impossible to provide a single, generalized definition of a civil servant valid for all, but different, legal systems and for one legal system in a different time.*

**Key words:** *civil servants, notion in the theory, positive law notion, different classifications.*



***СТУДЕНТСКИ РАДОВИ НАГРАЂЕНИ НА  
КОНКУРСУ ФОНДА “СЛАВОЉУБ ПОПОВИЋ”  
ЗА НАЈБОЉИ ТЕМАТ ИЗ ОБЛАСТИ  
УПРАВНОГ ПРАВА 2010. ГОДИНЕ***



## УПРАВНИ УГОВОРИ

**Апстракт:** *Управни уговори, као врста уговора које склапа држава, не ради вршења својих примарних функција, већ ради постизања општекорисних циљева, како за друштво, тако и државу, прелазе дуг пут од свог постанка до евентуалног коначног прихватања у свим правним системима. Латентно постојање је једно од трајнијих обележја ове врсте уговора, а само праћење развоја, историјски и територијално, може довести до потпуног схватања суштине и значаја овог института и потребе за потпуним правним регулисањем, што је у даљем тексту и изложено.*

**Кључне речи:** *управни уговор, управни акт, уговор приватног права, латентно постојање, општи друштвени интерес.*

## 1. Увод

Управни уговори предмет су изучавања управног права, прецизније – посебног управног права. Управно имовинско право чине два дела: стварно управно право и облигационо управно право. Управни уговори, тј. сви њихови видови, чије је латентно постојање неспорно и у правним системима држава које их изричито не предвиђају, представљају предмет изучавања посебног управног права, тачније управног облигационог права.

Сваки уговор представља сагласност воља два или више субјеката о битним елементима, а ради постизања дозвољених правних последица. Опште прихваћена дефиниција управних уговора не постоји, али једна од најкоришћенијих је: Управни уговори представљају врсту уговора које држава, односно јавноправно тело, склапа са трећим лицима ради постизања циљева од ширег друштвеног интереса. Међутим, дефинисати се може и на следећи начин – Управни уговор је уговор склопљен у име једног или више јавних субјеката, а према режиму јавног права. Приликом ближег објашњавања појма управни уговор, треба водити рачуна о разликовању од ширег појма – уговори управе, који уопштено обухватају све врсте уговора који се склапају у име државе. То значи да се у категорију уговора управе сврставају како уговори приватног права, тако и управни уговори. Управни уговори су дакле, тек једна врста уговора управе. Француски теоретичар *Lau-badere*<sup>1</sup> говори о две категорије управних уговора код којих је на једној страни јавноправно тело, а то су :

1. управни уговори – *contracts administratifs*,
2. уговори грађанског права – *contracts de droit commun, ou de droit prive*.

Према француској управној теорији разлика између уговора приватног права и управних уговора јесте у томе што предмет управних уговора мора бити увек усмерен на обављање јавне службе и задовољење друштвених интереса и циљева, као и то да постоје посебна овлашћења на страни јавноправног субјекта – *clauses exorbitantes du droit commun*.

---

<sup>1</sup> Зоран Томић, *Правна природа управних уговора*, Правни живот , Београд, 1993, бр. 11 – 12, стр. 2130.

Појам -управни уговор- је ужи и њиме су обухваћени само они уговори који имају следеће елементе:

1. Субјекти: Један од субјеката управног уговора увек мора бити јавни, односно јавно-правно тело, тј. управним уговором не може се сматрати уговор између појединаца.
2. Циљ: Сврха управних уговора јесте испуњење неког ширег друштвеног интереса, за разлику од уговора грађанског права, приватних, чији је циљ остварење само међусобних интереса сауговорача, чак и онда када је један од субјеката држава.
3. Посебни услови: При склапању и извршавању управних уговора важе посебни услови, који су по правилу предвиђени посебним прописима и за њих важи посебан поступак.

Када се разматра извршење управних уговора, односно права и дужности, ситуација није другачија у односу на уговоре грађанског права, односно говорећи о дужностима, може се рећи да је основна дужност остваривање обавеза које проистичу из уговорних клаузула, која је начелно лична, те се не може преносити на друге субјекте без посебне дозволе. Права – право на новчане учинке из уговора, тј. добит, што је један од важних разлога због кога се закључује уговорни однос. Када се узму у обзир специфичности, француски аутори наглашавају да се ради о уговору између неједнаких страна, јер тело јавне власти наступа са јачом правном вољом, те при извршавању уговора располаже јачим – јавним овлашћењима. Јача овлашћења се могу оправдати сврхом која се овим уговорима постиже – остваривањем, тј. задовољавањем виших, друштвених интереса. Тиме јавноправна тела обезбеђују себи надређенији и повољнији положај, који долази до изражаја нарочито приликом извршавања уговора, када на пример друга страна уговорног односа неуредно извршава или уопште не извршава своје обавезе. Заправо, управни уговори су на подручју јавног права оно што су класични уговори на подручју приватног права.

## **2. Управни уговори у упоредном праву**

Упоредно-правно посматрано, институт управних уговора је познат у већем броју европских држава, такође и у нашем праву. Ан-

гло-амерички правни систем не познаје институт управног уговора, већ важе само правила *common law-a*, која се примењују подједнако неvezано да ли је у питању појединац или јавни субјект.

Прави смисао који данас имају добили су у оквиру француског управног права. Овај институт је у Француској настао крајем 19. и почетком 20. века, па је сходно томе тамо и најразвијенији, како теоријски, тако и практично. Њихова основна карактеристика, односно да и ако су слични класичним уговорима закључују се са циљем функционисања јавних служби, долази до изражаја у административно-судској (*contract par détermination de la jurisprudence*) пракси Државног савета. Ипак, поједине карактеристике ових уговора уређене су и законским путем – материјални и формални елементи. У француском законодавству први пут су и установљени основни елементи, односно критеријуми ових уговора: критеријум странака (*les parties au contract*), критеријум циља (*l'objet meme du contract*) и критеријум посебних овлашћења (*les clauses exorbitantes du droit commun*). Последњи критеријум, односно критеријум посебних овлашћења, другачије се може назвати дерогативна клаузула - *clauses dérogatoires*, што заправо значи да се јавноправном телу дају већа овлашћења, јер овакво уређивање односа више погодује остваривању ширег друштвеног интереса. Ово представља и основну разлику између грађанскоправних и управних уговора, а сходно главном елементу овог уговора – остваривање ширег, друштвеног интереса - у француском праву је сваки спор поводом управних уговора изузет из делокруга послова судова опште надлежности и стављен у надлежност специјалних управних судова. Основна подела управних уговора у Француској врши се према објекту уговора, и то на:

1. уговоре о јавним набавкама - *Les marchés public*,
2. уговоре о концесионираној јавној служби - *Les contrats des concession de service public*.

Код уговора о концесионираној јавној служби ступа се са појединцем у уговорни однос, у коме он има право и дужност обављања делатности која се сматра јавном службом (нпр. водоснабдевање). Наплаћивање за обављену делатност се обавља од стране лица које је врши, а наплаћује се од корисника услуга. Концесионар је према корисницима у приватноправном уговорном односу, а према јавноправном субјекту у јавноправном – управном уговорном односу.



Поред ове две, најважније врсте управних уговора постоје и неке друге (уговор о заузимању јавних добара, уговор о упису јавних зајмова, уговор о јавно-приватном партнерству, и др.).

Регулисање управних уговора много другачије је остварено у Немачкој, где управносудска пракса није извор правила за одређивање појма и елемената управних уговора, и ако се не може рећи да је без икаквог утицаја. После Другог светског рата се појавило изразито интересовање за учвршћивање управног уговора, највише као реакција на превише изражени ауторитет државе у управним поступцима у времену националсоцијализма. Управни уговор се појавио као веома пожељна могућност, а против ауторитатизма, наредбе и силе. Био је у том тренутку пожељан саставни део промењеног концепта политичког система, који је водио ка либералнијем уређивању правних односа у овој области, у којој постоји јавни интерес.

Правно уређивање је остварено у Закону о управном поступку – *Verwaltungsfahrgensgesetz* и неким одредбама Немачког грађанског законика. У Закону о управном поступку је предвиђено да правни однос на подручју јавног права може настати, изменити се или престати јавноправним уговором, ако то није у супротности са правним прописима. У теорији немачког права, законско дефинисање појма уговора се не подржава, предмет је оштрих критика, наглашава се да је појам преширок јер тако појмовно обухваћен обухвата поред уговора између јавноправних субјеката и приватноправних лица и међународне уговоре, унутардржавне уговоре, уговоре уставног карактера, које законодавац сигурно није имао у виду. У Закону о управном поступку су поред општег појма и начина стварања уговора, наведене и детаљније описане и врсте неких уговора: Уговор о нагодби - *Vergleichsvertrag* и уговор о размени - *Austauschvertrag*.

Уговор о нагодби - је јавноправни уговор који се може закључити под општим прописаним условима предвиђеним за јавноправне уговоре, а ако постоји неизвесност о чињеничном или правном стању за које јавноправно тело сматра да се може отклонити склапањем нагодбе. Субјекти овог уговора су јавноправно тело и странка у поступку, приватни субјекат у вези кога постоји неизвесност. Овај уговор доприноси ефикасности и економичности, омогућавајући брзо окончање поступка, уз смањење трошкова на минимум.

Уговор о размени се такође може склопити у оквиру опште прописаних услова, када је потребно обавезати странку на неку противчинидбу, најчешће плаћање новчаног износа. Противчинидба мора бити сразмерна и повезана са чинидбом јавноправног тела.

У немачкој правној теорији, управни уговори су подељени на координационе и субординационе уговоре. Координациони уговори – *Koordinationsrechtlihevertrag* су уговори који су склопљени између два или више тела јавне власти једнаког или скоро једнаког положаја (нпр. уговор између два или више јавноправних тела о обављању неког посла – две општине закључе уговор о оснивању библиотеке, која ће имати карактер јавне установе). Код ових уговора недостаје елемент субординације, односно јаче правне воље једне уговорне стране, те координациони уговори би се могли сврстати и у приватне уговоре. Друга врста уговора су субординациони уговори – *Subordinationsrechtlichvertrag*, код којих једна страна има јачу правну вољу, односно иступа као носилац ауторитета јавне власти. Ови односи би могли бити регулисани уместо управним уговорима и једнострано, управноправним актом.

Најзначајнија разлика у француском и немачком правном режиму управних уговора јесте њихов извор. У Француској, има управних уговора који су предвиђени законом, али већини је темеље поставила судска пракса, за разлику од правног режима Немачке, где је институт управног уговора утемељен у закону, који изричито предвиђа постојање ове врсте уговора. Међутим, ово није и једина разлика. Неједнакост уговорних страна доста више је изражена у француском правном систему. Ово се може видети нарочито у фази извршавања већ закљученог уговора, где се уговорена садржина не мора строго поштовати, ако то захтева јавни интерес, док у немачком праву, уговорена садржина има апсолутни примат. Разлика у положају, тј. надређености јавноправног тела у немачком праву, по закључењу уговора нарочито, не утиче на нарушавању начела *pacta sunt servanda*.

Као што се кроз разматрање настанка управног уговора на примеру Француске и Немачке може уочити, његов развој је био условљен типом уређења државе, тј. друштвено-економским и политичким односима и морао је проћи дуг пут од ауторитарног уређења до данашњег дана – демократске државе и друштва. Самим

тим, постоје и два концепта која овај пут могу детаљније, потковано систематски обрађеним чињеницама описати – ауторитарни и демократски концепт. Према ауторитарном концепту, држава је била извор моћи, страна која надгледа и учествује у свим збивањима у друштву. Она је била господар грађана, па уговор, који би представљао сагласност воља, у коме она не би имала апсолутно право одлучивања и одређивања услова, потпуно је био у супротности са тадашњим типом уређења. Грађани су били поданици, објекти, предмети у праву, који нису могли парирати држави у било каквој врсти договарања и уређивања државе политике и послова. Владало је мишљење да са поданицима нема закључивања пакта. Временом, политичко уређење се мењало, грађанима су дата већа права, а слепа надређеност државе је слабила. У том периоду се јавља демократски концепт, који овако либералније односе користи и за описивање стања у правном систему, нарочито на пољу закључивања уговора у којима једна страна јесте држава, а други приватно лице. Држава више није имала задатак да само заповеда грађанима, напротив, сада води повећану бригу о потребама грађана и начину на који би им се могло помоћи. Грађани од овог тренутка могу бити уговорни партнери државе, са једнаким правима и дужностима, за које постоје и законске гаранције. И даље је, међутим остало питање како дефинисати постојање управног уговора, односно да ли би било боље установити његово постојање као потпуно одређено, тј. рећи да је управни уговор начелно допуштен, сем када је у закону предвиђено другачије, или прихватити постојање овог уговора само као одступање од режима грађанског уговора. Данас је ипак најважније да опште карактеристике овог уговора указују на то да закључење уговора представља резултат сагласности воља, а у изузетним случајевима орган који има овлашћење да закључи уговор мора да буде на то специјално овлашћен, тј. ипак се види и елемент ауторизације приликом закључења. Значи, демократски концепт је у потпуности утемељен, а од државе до државе је различито дефинисање постојања уговора – тј. као изузетка или правила. Ипак, уочавање разлика између управног уговора и грађанских уговора са једне, и управног акта са друге стране би могло да буде од помоћи.

### 3. Правна природа управних уговора

Уопштено речено – основни инструмент грађанског права је уговор, а управног права – управни акт. Управни уговор, овако разматрано се налази на самој граници јавног и приватног права, а чак се може рећи, као што је раније поменуто, и да је он у сфери јавног права, оно што је уговор на подручју приватног права. Теоретичари који оправдавају постојање института управног уговора објашњавају да је неопходно постојање и једне и друге врсте уговора, због различитости субјеката који их закључују, преко правних режима којима би били регулисани, па све до различитости ефеката које производе и циљева због којих се закључују. Један од теоретичара који јасно подржава постојање управног уговора, као самосталног ентитета је *Gaston Jèze*, развијајући концепцију о административним уговорима, коју заснива на циљу због кога се закључују уговори. Наиме, управни уговори представљају врсту уговора која се закључује са циљем функционисања јавне службе. Приликом задовољења јавних интереса, он објашњава да се не могу применити општи принципи грађанског права приликом закључења уговора, већ основни принципи приватног права – по питању форме, олакшица које се дају приватним уговарачима приликом извршења уговора, надлежности судова. Најважније са друге стране, приликом разграничења од управног акта и самовоље државе је да странке, потписују уговоре, тј. да приватни субјекти нису приморани ауторитетом државне власти.

Са друге стране, *León Deguit*, на пример је оштри противник постојања и теорије о постојању управног уговора. Он је сматрао да постоје уговори које закључује држава и акти које доноси држава, и да уговоре које закључује држава не треба разликовати од уговора које закључују приватни субјекти у праву.<sup>2</sup> Самим тим, ове две врсте уговора заправо немају међусобних разлика, јер је уговор правна категорија и ако постоје елементи који га конституишу он постоји увек са потпуно истим карактеристикама и последицама, независно од субјеката између којих се закључује.

---

<sup>2</sup> Владимир В. Водинелић, *Управни уговори између прихватања и обијања*, Правни живот, Београд 1993, бр 11- 12, стр. 2114.

Питање сврставања управног уговора у сферу јавног или приватног је веома незгодно, јер се у вези са овим појављује доста предходно нерешених питања, тј. проблема о којима не постоји јединствен став међу теоретичарима – уговор као искључиво приватна категорија и уговор као искључиво општеправни појам. Раније је владало мишљење о томе да је уговор искључиво приватноправна категорија, првенствено због изражене сагласности воља на основу које се закључује. Данас, међутим, ово питање се више не поставља, узимајући у обзир демократски концепт, у коме држава иступа као равноправни субјект спрам субјеката приватног права. Други разлог је теорија о томе да се уговор не може сврстати искључиво ни у јавно право, ни у приватно, тј. да је појам уговор општеправни појам.

Управни уговор, са друге стране, према мишљењу неких теоретичара може се представити и као *sui generis* уговор, односно *sui generis* управни акт.

Наравно, ове теорије имају и своје заговорнике, који без превеликих тешкоћа објашњавају разлоге противљења у складу са својим теоријама о месту које заузима управни уговор: « Међу уговорима, управни уговор је међу својима. Као посебна врста уговора, али уговора, он је доиста *sui generis*, као што је приватноправни уговор своје врсте или пак међународноправни. Укратко, управни уговор није као правни феномен *sui generis*, у свету правних појава он је уговор, али је као уговор *sui generis*».<sup>3</sup> У поређењу са управним актом, управни уговор би такође могао да се представи као управни акт своје, посебне врсте, са значајним одступањем од осталих правних аката, тј. једностраност замењена двостраношћу и неједнакост која је замењена једнакошћу. Управним актом држава кроји судбину потчињених лица, одлучујући о својим интересима, док са појавом нове врсте аката она примат даје јавном интересу и његовом најбољем задовољењу, које пут налази у договору са својим грађанима, који договор, логично, много боље прихватају у односу на наметање обавеза. Основне одлике управног акта на самом почетку и указују на то да између њих и управних уговора постоје разлике. Управни акт је једностран и ауторитативан акт којим се одлучује о правима и обавезама физичких, правних и

3 Владимир Водинелић, *Управни уговори између прихватања и одбијања*, Правни живот, Београд, 1993, бр 11- 12, стр. 2118.

других лица у конкретној ствари. Управним актима се на најквалитетнији и најстрожији начин остварује државна управна функција, у циљу задовољења државних интереса, што са уговором, којим се задовољавају јавни интереси није случај. Једностраност, апсолутно није једна од одлика управног уговора.

Ипак, место и појам управног уговора је најбоље одредити, узимајући средишњи став, јер теоријска разматрања воде у недоглед, увек узимајући исте елементе, сагледане из различитих углова, зависно од личног мишљења теоретичара и њихових предубеђења приликом анализе, или пак периодом у коме су живели, или живе. Управни уговор се може посматрати као посебан ентитет. Ово је уговор који закључује управа, односно двострани управноправни посао, споразумно формиран управноправни однос. Овај институт захтева посебан правни режим у коме ће бити регулисан и делатност посебних органа који надгледају извршење уговора, и оних који пресуђују у стварима ове врсте.

Најважнији закључак приликом дефинисања управног уговора као посебног ентитета је да је « поента у што непосреднијем и чешћем суделовању грађана у обављању јавних служби, у креативном и динамичном партнерству јавних и приватних претензија – уз проналажење и оптимално коришћење поузданих суптилних метода за унапређивање свеколиких стандарда друштвене целине и њених припадника ».<sup>4</sup>

#### 4. Управни уговори у праву Србије

Наша држава је доста каснила у односу на земље Западне Европе у развијању и учвршћивању института управног уговора, што је уско повезано са споријим настанком и развојем јавних служби у односу на поменуте земље. Све до 1910. године у Кнежевини Србији држава је закључивала уговоре, али они су остајали у подручју приватног, грађанског права. Овакво функционисање правног система, доста је било условљено и постојањем норми само Грађанског законика, а за решавање спорова били су надлежни редовни грађански судови. Године 1910. донет је «Закон о државном рачуноводству». Овим законом,

---

<sup>4</sup> Зоран Томић, *Правна природа управних уговора*, Правни живот, Београд, 1993, бр 11- 12, стр. 2140.

управни уговори су ступили на тло правне науке Југославије по први пут. У овом закону су у посебном одељку регулисани уговори и набавке и чини се да је створен начин нормирања који је доста различит у односу на онај из Грађанског закона. Грађански закон је за управне уговоре и даље важио, али његова примена је била искључиво супсидијарна. Временом, потребе јавних служби су се знатно прошириле, а у уговорима закљученим између државе и појединаца, број спорова је незауостављиво био у порасту. Ове спорове више није било могуће решавати, због посебних обележја која су уговори имали, у оквиру одредби које су важиле за приватне уговоре, нити у судовима редовне надлежности. Због овако отежаног функционисања система управних уговора, у оквиру «Закона о државном рачуноводству», измене су биле неопходне, а уследиле су 1921. године. Годину дана касније, 1922. усвојен је и «Правилник за извршење одредаба о управним уговорима» који је важио уз овај закон. Временом је све више сужаван простор примене одредби грађанског права у овој области. Већ 1934. године је донет нов «Закон о државном рачуноводству». Уговори који су прописани овим законом могли су бити закључени између државе, али и државних предузећа која нису била комерцијализована и појединаца, приватноправних лица.

Процедура која је постојала приликом закључења, извршења и раскида уговора била је веома специфична. Овом приликом се појављује низ административних, управних аката као пропратних и неодвојивих елемената у односу на управни уговор. Склапању уговора је морало претходити јавно надметање – лицитација. Орган који је спроводио лицитацију и субјекти који су могли бити учесници детаљно су били описани у закону. Као изузетак од општег правила лицитације постојала је и могућност закључивања уговора путем јавне погодбе. Законом из 1934. непосредна погодба је уврштена као редовна могућност склапања уговора, уз још један, нови вид – закључивање путем писмене понуде. Закључени уговори су сматрани јавним исправама. Законом је предвиђен и поступак извршења уговора, измене и могућности раскида, а принцип потпуне једнакости странака као опште претпоставке постојања уговора грађанског права, није био спроведен. Наиме, раскид или измена уговора на штету државе нису били могући без сагласности Министарства финансија, док је држава

са друге стране за себе оставила могућност једностраног раскида у случају да сауговарач не поштује услове садржане у уговору. Када се разматра питање пресуђивања у овим стварима, иако су била прописана одступања од режима приватних уговора, Закон је упућивао на редовне судове, надлежне за суђење у грађанским стварима. Предмети уговора поводом којих се заказивало суђење пред редовним грађанским судовима, односили су се управо на најважније последице уговора – постојање, дејство уговора и накнаду штете. Управо овако одређена надлежност, ако се погледа са стране, није одговарала заштити јавних и државних интереса, јер су принципи на којима почива рад грађанских судова, принципи аутономије воље и једнакости странака, што у пуној мери није био случај са управним уговорима овог доба. По том питању, француски систем, имао је далеко боље решење.

Период после Другог светског рата је период који не познаје управне уговоре. Институт управних уговора нестаје јер се врше знатне измене правних одредби везаних за ову област, односно правног система у целини. Уговори које склапају држава и организације којима су поверена јавна овлашћења, налазе се од тог тренутка под општим режимом грађанског права. У појединим одредбама неких закона постојала су одступања од општег правног режима, мада она су се односила на све субјекте који закључују уговоре, независно од квалитета сауговарача, тј. државу или јавноправно тело, а односила су се на: посебну процедуру закључења уговора, потребу прибављања претходног одобрења или накнадне сагласности...

Право Савезне републике Југославије, такође није садржало у одредбама материјалног права појам управних уговора. Ипак, променом система својинских односа, поплочаван је пут и грађено место које они данас имају у нашем праву. Тај период је, не заборавимо, био период вишесвојинских односа, а подручје које је плодно за овај процес, захтева процес појачане приватизације, који је ипак био макар у правном регулисању тешко и споро остварљив. Доношењем Устава из 1990. године, уместо приватизације долази до јаког таласа централизације. О појачаном учешћу приватне својине није било ни речи, шта више процес подржављења узимао је маха. Државним органима – дирекцијама за привреду, здравство, образовање, проширене су надлежности. Тако је законом било предвиђено да су управљање водопривредом, енерге-



тиком, авио, железничким и ПТТ саобраћајем, установама у области здравства, образовања итд од тог тренутка искључиво у рукама државних органа. Централизација је била спроведена кроз оснивање великих инфраструктурних система, за које је образовано по једно предузеће за територију целе земље – Нафтна индустрија Србије, Електропривреда Србије... Чак је предвиђено и да су ове установе постајале установе у државној својини, али оно што заиста привлачи пажњу јесте то да су то постајале и пољопривредне и ветеринарске станице без обзира на оснивача. Министарства надлежна за наведене послове, свако у својој области, располажу средствима за функционисање предузећа. Прописи нису одређивали питање коришћења средстава, која никако нису мала, па је неопходно запитати се на који начин је Влада вршила оцену целисходности њиховог коришћења. Субјекти који су располагали средствима имали су и овлашћења да закључују уговоре. Међутим, стање у овој области доста је компликовала промена својинског система, у односима слабе контроле и недостатка прописа о правима и дужностима, већ довољно закомпликованим. Члан 73. Устава,<sup>5</sup> највише је имао утицаја на новонасталу конфузију. Овим чланом је било прописано да су непокретности и друга средства која користе савезни органи и организације, органи и организације република чланица и јединица локалне самоуправе и организације које обављају јавну службу у државној својини.

Питање које се постављало било је одређивање титулара својине и облика својине, односно разлике између друштвене и државне својине. Затим, при одређивању титулара својине претходно се требало одредити на коју државу се мисли, тј. на савезну или на републике, а тек онда одређивати којим субјектима она припада у оквиру претходног уређења. Донекле се ова дилема решава 1993. године доношењем «Закона о имовини Савезне Републике Југославије», којим се утврђује да имовину савезне државе чине право својине на непокретним и покретним стварима, новчана средства, хартије од вредности и друга имовинска права у земљи и иностранству чији је носилац савезна држава, али под условом да су непокретности изграђене, купљене или на други начин прибављене од савезних органа. Ипак, питања имовине општина, градског грађевинског земљишта, монопола који су имали

<sup>5</sup> Устав СР Југославије, « Службени лист СРЈ », бр 1/92.

државни органи у обављању многих привредних делатности нису решена у овом периоду.

Временом, појам друштвене својине ишчезава. Јачањем државне својине створен је широк простор у коме је држави и њеним органима – јавноправним телима створена могућност за закључивање уговора, са јавноправним карактером, али двостраних, где и субјекти са којим закључује имају овлашћења и права у односу на државу. Титулаи својине су одређени, чиме је омогућен несметан уговорни процес, за разлику од периода у коме је постојала друштвена, или паралелно друштвена и државна својина. Организовање и вршење послова од јавног значаја су основни задаци државе у сваком систему и сваком периоду. Данас, се у Србији може рећи да су ови задаци у доста већој мери остварени и путем закључивања управних уговора, иако не правно регулисаног и одређеног као таквог. Мишљење о томе да држава може вршити своје функције и тако што ће их поверити другим субјектима је ушло на велика врата. Држава задржава свој монополски положај у управљању, као и својину, али је створила могућност да у вршењу јавне службе укључи и нејавне субјекте и тиме призна да није у стању, или блаже речено – да ће лакше вршити своје функције уз помоћ нејавних субјеката. Велику прекретницу у правним односима ове области, али и систему поделе власти и вишестраначког, партијског плурализма предвидео је Устав Републике Србије, донет 1991. године. Први пут, у овом Уставу, поменут је термин – *јавне службе*. Како би се ближе уредио овај правни институт, донет је исте године и «Закон о јавним службама». Данас у праву Републике Србије прописи који су у вези са управним уговорима, могу се наћи првенствено овом, односно у Закону о јавним службама и Закону о концесијама, али не и дефинисање управних уговора. Овај закон, Закон о јавним службама<sup>6</sup>, донет је као *lex generalis*, уз постојање, *lex specialis* у разним областима (школство, здравство), а предвиђа да средства могу бити у свим облицима својине, чиме се решава проблем који је раније постојао, а јавне службе дефинише у свом првом члану: «Јавном службом у смислу овог закона сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности, односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно

---

<sup>6</sup> Закон о јавним службама, «Службени гласник РС», бр 71/1994.

задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима. Грађани могу обављати одређене делатности, односно послове из става првог овог члана, у складу са законом”. Члан трећи је веома важан, јер се на њега даље надовезују многи следећи чланови (четврти, пети, шести, осми, девети, десети,, једанаести...) а он гласи: « Ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом предвиђеног интереса у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, оснивају се установе. Делатности, односно послови из става првог овог члана којима се не обезбеђује остваривање законом утврђених права и остваривање законом другог предвиђеног интереса не обављају се као јавне службе у смислу овог закона. За обављање делатности, односно послова утврђених законом у области: јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и у другим областима одређеним законом оснивају се предузећа». Иако не дефинише изричито појам управног уговора и не предвиђа његово постојање као такво, овај закон ипак уређује да се поверавање послова од стране Републике, аутономне покрајине и града другим правним и физичким лицима уређује уговором. Из овог дефинисања може се утврдити латентно постојање управних уговора у нашем праву. Иначе, историјски посматрано, још је у Југославији 50-их година велики број делатности проглашен је јавном службом, али без прецизних критеријума које би овај појам ближе одредили. Уставом из 1974. године уводе се појмови делатности и друштвених служби, послова од посебног друштвеног интереса у областима образовања, културе, здравствене и социјалне заштите и др.

Други закон, којим се посредно уређује институт управних уговора је Закон о концесијама. Претходно је ипак неопходно објаснити појам концесије и историјат настанка. Термин концесија потиче од латинске речи *concedere*, која значи- уступити, препустити, а правни појам би био – дозвола за обављање неке делатности, за коју је неопходно претходно одобрење надлежног државног органа. Концесије, историјски, јављају се у средњем веку у западној Европи, мада постоје претходно неке назнаке у римском праву, које је познавало давање

у закуп државних прихода. Оне су у средњовековном праву везане за регале - који престављају посебна права владара, конкретније за мале регале, који се тичу владареве имовине, путем којих је краљ финансирао своју делатност. Велики регали, са друге стране, били су непреносиви, а били су: законодавна власт, судска власт и међународноправна овлашћења. Мали регали су били преносиви, па су се могли пренети на приватна лица, чиме су стваране концесије.<sup>7</sup> Право социјалистичке Југославије, међутим није било афирмативно расположено према концесијама, првенствено због облика својине који је тада био доминантан. Концесије су биле дозвољене само за приватну својину или су се односиле на странце, чиме оне и нису имале свој облик у правом смислу речи концесија. Законом о општим условима за давање концесија страним лицима у Републици Србији било је предвиђено да је страном лицу била омогућена концесија – дозвола за коришћење обновљеног природног богатства или добра у општој употреби. После уставних промена, извршених 1990. године и промена облика својине, концесијама је био отворен пут уласка у наш правни систем. Поред правог, вида који је познат са својим основним елементима већини правних система, постоји још и неправи вид концесије. Првенствено, позната је трговинска концесија, која је карактеристична за право САД, доношењем антимонополистичког закона 1890. године, којим је забрањена продаја робе трговцима на велико.. Закон је познатији као Шерман закон, по сенатору који га је предложио.

Донет је Закон о концесијама,<sup>8</sup> који у свом првом члану одређује: «Овим законом уређују се услови, начин и поступак давања концесије за коришћење природног богатства, добара у општој употреби за које је законом одређено да су у својини Републике Србије, и за обављање делатности од општег интереса, предмет концесије, рок трајања концесије, уговор о концесији, концесионирана накнада, остваривање концесионих права и обавеза, оснивање и пословање концесионих предузећа и друга питања од значаја за остваривање концесије». Концесија, у смислу овог закона, описана у 3. члану јесте: « Право коришћења природног богатства, добара у општој употреби, или обављања делат-

---

7 Посебно управно право – Белешке са предавања професора Милана Петровића, Ниш, 2009.

8 Закон о концесијама, «Службени гласник РС», бр 55/2003.

ности од општег интереса, које надлежни државни орган, концедент, уступа домаћем или страном лицу, концесионару, на одређено време под условима прописаним овим законом, уз плаћање концесиониране накнаде. Страно лице, у смислу овог закона је – страном правно лице са седиштем у иностранству, страном физичко лице, држављанин Србије са пребивалиштем, односно боравиштем у иностранству дужим од годину дана. Концесија у смислу овог закона је и концесија по БОТ систему ( built-operate-transfer, тј. изгради – користи – предај) укључујући и све облике овог система, а који се заснивају на изградњи или реконструкцији и финансирању комплетног објекта, уређаја и постројења, његовом коришћењу и предаји у својину Републике Србије у уговореном року». Овим Законом, су 2003. године уређене концесије, као однос између државе и домаћег или страног лица, чиме су субјекти у претходно наведеном члану закона јасно прецизирани. Следеће битно обележје јесте предмет концесије, који је детаљно одређен у 5.члану овог закона, а може бити:

- истраживање и експлоатација свих врста минералних сировина,
- изградња, обнављање, одржавање и коришћење водопривредних објеката, укључујући бране и акумулациона језера, система за наводњавање водом и њену дистрибуцију, система за одводњавање и система за санитацију,
- изградња, одржавање и коришћење путева или реконструкција, развој, одржавање и коришћење путева,
- изградња, одржавање и коришћење железничке инфраструктуре и организовање и регулисање железничког саобраћаја, или реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење јавне железничке инфраструктуре и организовање и регулисање железничког саобраћаја,
- изградња, одржавање и коришћење објеката ваздушног саобраћаја, опреме и аеродрома, и њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење,
- изградња, одржавање и коришћење телекомуникационих објеката, или њихова реконструкција, одржавање и коришћење,

- изградња, одржавање и коришћење комуналних објеката ради обављања комуналних делатности,
- изградња, одржавање и коришћење енергетских и других објеката ради производње, чувања, преноса и дистрибуције електричне и топлотне енергије, њихова реконструкција, модернизација, одржавање и коришћење,
- уређивање, обнављање и коришћење обала река и језера,
- изградња, одржавање и коришћење здравствених установа, или њихова реконструкција, одржавање и коришћење,
- изградња спортско- рекреационих објеката, спортских терена и простора за спорт и рекреацију, укључујући објекте за рекреацију, спортске и културне активности,
- коришћење термалних извора у здравствене и производне сврхе,
- изградња објеката и реконструкција, модернизација и коришћење постојећих објеката у бањама, подручјима са природно – лековитим својствима и другим природним вредностима ради њиховог коришћења,
- изградња, одржавање и коришћење објеката туристичке инфраструктуре или његова модернизација, реконструкција, одржавање и коришћење.

Период трајања на који се може установити концесија је 30 година, а у зависности од предмета концесије и очекиване добити у обављању концесионе делатности. Предлог за давање концесије подноси надлежно министарство, надлежни орган аутономне покрајине, скупштина јединице локалне самоуправе и заинтересована лица преко овлашћеног подносиоца - Влади Републике Србије. Влада, свој став формира на основу економских, социјалних, финансијских и других показатеља и на основу става Владе, надлежно министарство припрема предлог за доношење акта о концесији, на основу кога се закључује концесиони уговор. Акт о концесији мора да садржи – предмет концесије, рок трајања концесије, основне елементе јавног тендера, услове које мора да испуњава концесионар, критеријуме за избор најповољније понуде, услове и начине обављања концесионе делатности, врсту или висину гаранције којим се обезбеђује концесија и начин одређивања концесионе накнаде. Јавни тендер је услов за

давање концесије и у нашем праву, а узор за овакво одлучивање првенствено је био француски правни систем. Поводом спроведеног тендера тендерска комисија је дужна да у року од 60 дана од дана отварања понуда достави Влади извештај о спроведеном јавном тендеру са образложеним предлогом о избору понуђача који је дао најповољнију понуду, а одлуку о одређивању концесионара доноси Влада у року од 30 дана од дана пријема извештаја комисије. На основу концесионог акта долази до закључивања концесионог уговора, који је по својим особеностима управни уговор и ако не постоје одредбе којима се он тако и изричито назива. Уговор о концесији, закључује се у складу са условима предвиђеним концесионим актом. Влада именује преговарачку комисију која ће са концесионаром утврдити садржину уговора. Овај уговор обавезно мора да садржи одредбе о уговорним странама и предмету концесије, које су уједно и основни елементи сваког уговора. Затим, морају бити прописани услови обављања концесиониране делатности и стандарди производа и услуга, који су предмет концесије. Што се тиче финансијског елемента, уговор мора садржати одредбе о томе на који начин и у којим роковима се могу обезбедити средства за финансирање концесиониране делатности, затим критеријуми за одређивање цена, тарифа поводом предмета и као најзначајније са сауговорача, одредбе о концесионираној накнади. Временски елемент тиче се рока трајања концесије и услова под којима се овај уговор може продужити, времена и начина предаје непокретности, објеката, уређаја... Остале одредбе су одредбе о праву преноса концесије и условима тог преноса; условима измене или раскида уговора; начину решавања спорова и остале одредбе о којима се путем договора могу споразумети концедент и концесионар. Овај уговор се евидентира у посебном регистру који води Министарство надлежно за послове финансија.

Што се тиче земаља у окружењу, на пример у праву Хрватске, управни уговор је недавно добио своје место, као законом регулисан. Законом о општем управном поступку су регулисана само основна питања везана за управне уговоре. У нацрту овог закона од 2008. године је речено да « тело јавне власти може уместо доношења управног акта закључити управни уговор са странком, у односу у коме би се

иначе доносио управни акт, ако је такав уговор у одређеној управној ствари изричито допуштен».<sup>9</sup> С обзиром на то да је при изради нацрта узор било право Немачке, предвиђају се две врсте управних уговора – координирани и субординирани. Међутим, у закону нису прихваћени и прописани координирани уговори, са објашњењем да они по својој природи нису јавноправни, те да се ни јавноправни режим не може применити на њих. Што се тиче субјеката, права и обавеза које важе међу њима и циљева склапања ових уговора, одредбе прате све напред речено.

Такође, када регулише питање измене уговора због промењених околности, у Закону је предвиђено да су то околности које су настале након закључења уговора, а под којима би извршење обавезе за једну страну било знатно отежано. Приликом промена услова извршења уговора, уговорне стране се морају сагласити. Ништавост управног уговора је прописана под условима да је уговор склопљен тако да је противан решењу које уређује уговорне односе. Уговор може бити ништав и само у неком делу, тј. делимично, а ништавост на основу тужбе странке или јавноправног тела уређује суд надлежан за управне спорове. Заштита странке је такође прописана Законом о општем управном поступку, у члану 154. тј. странка може изјавити приговор због тога што јавноправно тело не извршава своје уговорне обавезе, с тим да у приговору може захтевати и накнаду штете због неиспуњења уговорне обавезе.<sup>10</sup> Приговор се изјављује и предаје телу које према закону обавља надзор над јавноправним телом са којим је странка склопила уговор. У ЗУП-у је пропуштено да се наведе који је то орган, али из регулисања следи да је то специјализовани суд. Регулисање појединих питања, с обзиром да је ЗУП веома сажето регулисао управни уговор, препуштено је посебним законима и судској пракси.

Као што је већ речено, са саговорача је најважнији мотив ступања у овај уговорни однос накнада. Накнада се одређује у зависности од врсте, квалитета, категорије, намене, количине и тржишне цене природног богатства и добра у општој употреби, односно у зависности

---

<sup>9</sup> Нацрт Закона о општем управном поступку Хрватске, 2008.

<sup>10</sup> Закон о изменама и допунама Закона о општем управном поступку Хрватске, «Службени гласник републике Хрватске», 30-10.



од врсте делатности, тржишних услова пословања, дужине трајања концесије, процењеног ризика и очекиване добити.

У изузетним условима, концесиона обавеза може бити и пренета другом лицу, уз сагласност концедента, на основу посебног уговора. Уколико уговор не садржи сагласност концедента, он ће бити ништав. Права концесионара су одређена овим законом, уговором о концесији и уговором о финансирању пројекта, тако да он има потпуно обезбеђење својих права поводом овог уговора, односно не иступа као потчињена страна. Да би обавио делатност поводом које је закључио уговор, концесионар оснива концесионо предузеће, чије постојање престаје роком који је утврђен у уговору о концесији. Да би биле извршене било какве промене – територијалне, тј. оне које се односе на седиште, или статусне, концедент мора дати претходну сагласност.

Концесиони однос може бити окончан на два начина – прекидом и престанком. Овај однос се прекида у случајевима: да се вршењем концесионе делатности угрожава животна средина или законом заштићена подручја или области; у случају објаве ратног стања; у случају немогућности обављања делатности због знатног оштећења објекта концесије које није скривио или које нису последица грубе непажње. С друге стране, концесиони однос престаје: престанком уговора о концесији, откупом концесије, одузимањем концесије, стечајем или ликвидацијом концесионог предузећа, ако је правоснажном пресудом утврђено да је у току поступку давања концесије или у току преговора извршено кривично дело, које је довело, или је могло довести до давања концесије одређеном концесионару и из других разлога, који су утврђени уговором о концесији на основу сагласности воља концесионара и концедента.

Питање решавања спорова је решено у члану 39. «Закона о концесијама»: «Спорове који настану у остваривању концесионих права и обавеза чији је предмет непокретност, решава суд у Републици Србији». Међутим, предвиђена је и надлежност стране арбитраже, приликом извршавања права и обавеза са елементом иностраности.

Питање које поједини теоретичари постављају поводом природе концесионих уговора је да ли су ово уговорни или једностранни односи. Питање је у нашем праву сувишно, јер из претходно објашњеног система концесија у нашем праву, потпуно је очигледно да једностранности нема.

## 5. Извршење управних уговора

Извршење и испуњење управних уговора су питања која захтевају детаљно разматрање, с обзиром да се правни режим приликом извршења управних уговора разликује у односу на правни режим грађанског права који регулише ову област. И ако се стране јављају у уговорном односу, може се приметити надмоћ јавне власти над физичким или правним лицем, које долазе до изражаја нарочито у овој фази – фази извршења. Неке од чињеница које потврђују ову тврдњу су контрола над извршењем уговора, под изузетним условима мењање одредби уговора... Примарно приликом описивања тока извршења уговора јесте претходна напомена да се треба у сваком тренутку правити разлика између испуњења, као добровољног и без сметњи окончања уговорног односа и извршења, као принудног начина. У пракси постоје две врсте извршења управних уговора - управно и судско, као и код управних аката. Разлика се прави према врсти обавеза, где је код првог обавеза неновчана, а код другог обавеза је новчана (накнада штете, компензација...). Приликом извршења неновчаних обавеза врло често не одлучује управни суд у спору, него о њему одлучује сама управа, нпр путем материјалних санкција – пенала, којима се делује н сауговорача да изврши своју обавезу. У случају да постоје законом предвиђени услови који доводе до принудног извршења, оно ће бити спроведено без обзира на ко се налази у својству лица које дугује извршење, тј. да ли је то јавноправно тело или сауговорач. Ипак, приликом принудног извршења имовина јавне власти се више штити, али с друге стране, води се рачуна и о имовини приватног субјекта, јер се не жели оставити као потпуно осиромашен, већ је основни циљ стварање система испуњења обавеза који добро функционише за у будуће.

Приликом закључења уговора, сауговорачу управе су, а ради извршења без застоја и препреки, дата следећа права: право на одговарајуће финансијске ефекте, право на регулисање цене и право на накнаду штете. Примарни утицај на давање оваквих права сауговорачу имали су теорија воље приликом закључења уговора и финансијске равноправности уговорних страна. Право на финансијске ефекте је најважније право за сауговорача, који и ступа у овај уговорни однос

управо ради финансијског елемента, сатисфакције. Зато је веома важно да финансијска корист, награда, која је уговорена не може бити једностран промењена од стране управе. Право на регулисање цене – цена је регулисана унапред, међутим у извесним случајевима унапред предвиђеним може доћи до њене измене. Један од случаја јесте обештећење због одговорности управе за учињене незаконитости; право на обештећење због спонтано извршених накнадних престајања за које се тврди да су биле апсолутно потребне и неодложне, а нису биле предвиђене уговором. Право на накнаду штете је предвиђено у случајевима постојања права на једнострану измену уговора у јавном интересу и у случају примене теорије о непредвидивости. Теорија једностране измене уговора у јавном интересу или теорија самовоље – *la théorie de fait du prince* обухвата сваку меру предузету од стране јавне власти чија је последица теже извршење уговора од стране сауговорача. Управа је овлашћена да врши измене због јавног интереса и после закључења уговора, али зато са друге стране, сауговорач, као врсту изједначења положаја у односу на управу има право на накнаду штете. Управа је дужна да у потпуности обештети сауговорача поводом претрпљене штете, а потврђује теорију о правној одговорности управе. Теорија непредвидивости – *la théorie de l'imprévision* – заснована је на ставу да ако приликом испуњења уговора настану нове чињенице или околности услед којих је отежано испуњење уговорних обавеза, сауговорач има право на накнаду енормних трошкова или губитака. Разлика у односу на приватне уговоре је у томе што се он не ослобађа својих уговорних обавеза, већ без обзира на новонастале околности он мора у потпуности да их испуни. Три су основна елемента који чине ову теорију: да се ради о догађају чије наступање уговорне стране нису могле да предвиде, да је догађај наступио независно од њихове воље и да директно утиче на испуњење уговора.<sup>11</sup>

С друге стране, управа има већи број права, јача према дејству, у односу на сауговорача: Право да надзире и контролише извршење уговора, право да примењује санкције, право на једнострану измену одредби уговора, право на накнаду штете. Прво право је право да врши надзор, којим непосредно контролише испуњење уговора због интереса

<sup>11</sup> Предраг Димитријевић, *Извршење управних уговора*, Правни живот, Београд, 1993, бр. 11-12, стр.2240-2245.

који заступа. Узимајући као основни критеријум јавни интерес, ово право је оправдано, а у циљу успостављања што бољег система вршења јавних служби, управа врши непрестани утицај на сауговорача. Веома занимљиво право, које у принципу и прави највећу разлику између управних и уговора грађанског права је право на једнострану измену уговора. Теорија којом се објашњава ово право, као ексклузивно право које је резервисано само за управу је теорија самовоље (која је ближе објашњена у претходном пасусу). Санкције које може применити управа су бројне, у односу на оне које може тражити сауговорач када управа не извршава уговор, или му наносе штету. Прва санкција је материјална, а она по правилу не гаси уговорну обавезу, него делује на одговорније извршење уговора у будућем времену. Материјалне санкције могу бити пенали, накнада штете... Следећа санкција је предузимање непосредног извршења од стране управе, чиме она преузима извршење концесиониране јавне службе на себе и извршење преко трећих лица. Задња, најдрастичнија мера је раскид уговора. Ова мера је специфична, када је предузета од стране управе по томе што она нема обавезу накнаде штете због раскида који је скривљен, а сауговорачу је остављена могућност да захтева накнаду штете на суду.

На основу читавог претходно наведеног низа санкција види се да је управа за себе задржала непосредно решавање проблема који могу настати у вези са испуњењем уговора када је сауговорач онај који омета његов несметан ток, а судови су заобиђени, сем изузетно, на пример приликом извршења задње мере, где лице може остварити накнаду на суду. Коначно, ови уговори, као и било који други правни посао, закључени су ради постизања циља, а када буду извршене чинидбе и са једне и са друге стране. На овај начин долази до престанка уговора. Међутим, уговор може престати и истеком рока на који је уговорен, а и пре тог рока у случају смрти сауговорача, или ако је сауговорач правно лице – стечајем сауговорача.

Решавање спорова поводом управних уговора – је проблем који је на доста различите начине решен посматрајући кроз правне системе на принципу неколико земаља. У неким државама ове спорове решавају управни судови, судови опште надлежности или на мешовит начин – судови опште надлежности и управни судови, а неке државе карактерише и решавање спорова од стране посебног тела, образованог

само за решавање спорова из ове области (САД). Решавање од стране управних судова је карактеристично за земље колевке управног уговора, Немачку и Француску. У овим земљама спор се решава као спор пуне јурисдикције, што значи да је укључивање редовних судова грађанског права приликом решавања о било ком питању потпуно непотребно. Ово је важно нагласити првенствено због решавања о накнади штете, која је карактеристична за судове опште надлежности. Белгија је представник другог система, система решавања спорова од стране грађанских судова, а Италија трећег, где се спорови решавају комбинујући решавање од стране судова опште надлежности и управних судова. Судови грађанског права овом приликом решавају питања која се односе на елементе самог уговора, а управни судови су надлежни за решавање питања везаних за испуњење уговор. У Србији, је решавање ових спорова раније било доста теже, због непостојања управних судова. Управне спорове су по правилу решавали Врховни судови опште надлежности. Потреба за специјализацијом судова била је веома изражена због система у коме је постао управни спор, али не и управно судство. Најбоље решење је решавање управних спорова од стране управних судова, чија се надлежност за пресуђивање објашњава на следећи начин «Тужиоци у свим управним споровима могу бити сви грађани и правна лица који сматрају да им је повређено неко право или на закону заснован интерес.»

## **6. Сврсисходност управних уговора**

За крај, поставља се као неизбежно разматрање о сврсисходности постојања управних уговора, гледано из различитих углова – да ли је према сврси коју остварује, а не као институт права, потребан, непотребан, или сувишан уз грађанскоправни уговор; да ли спутава или не спутава ефикасност управе, да ли одговара или не одговара природи управне делатности. Питање потребе постојања и разликовања управног уговора и уговора грађанског права, односно управног акта, су довољно разјашњена претходно. Питање анализе, сада је сврсисходност, односно евентуална штетност за неку од страна уговорница. За саговорача управе су обезбеђена права, којим се оно штити од самовоље управе, док са друге стране управа на овај начин

може постићи задовољење општих потреба тако како не би могла на основу једностраног, ауторитативног управног акта. С обзиром да управни уговор у пракси не показује недостатке, који се огледају у повреди или сужењу права било које од страна, по овом питању управни уговор се може оценити као пожељан институт који у себи садржи комбиноване елементе грађанског уговора и управног акта. Из претходне реченице, проистиче објашњење и других питања, односно питања да ли ова врста уговора одговара, тј. да ли пожељна као једна од могућности којом располаже управа. Уговор је у принципу заснован на размени чинидби, односно принципу *do ut des*, па је као такав за управу потпуно непознат ни невероватан. Међутим, када се овоме дода елемент јавног интереса, он постаје веома објашњив и пожељан. На овај начин се не спутава ни ефикасност управе, која своје послове може несметано обављати и уз постојање ове врсте уговора, чак се њена делатност овим обогаћује, а задаци много једноставније остварују, када са друге стране постоји субјект вољан да закључи уговор, којим за себе може обезбедити корист. Све наведене карактеристике управног уговора и давање одговора на многобројна питања о сврсисходности указују на то да органи управе данас имају за циљ потпуно другачију улогу државе. Држава више не користи искључиво мере принуде, кроз свој друштвено-економски и политички развој, она је проширила своје делатности и начине остваривања задатака. Њени основни циљеви су квалитетно управљање, очување уставности и законитости, повећање економског и социјалног благостања, а који би бољи био начин за остваривање ових последњих од управног уговора, који је релативно дугом традицијом и квалитетним начином за задовољење јавних потреба, оправдао сврху свог постојања.

Jovana Živić, student  
Faculty of Law University of Niš

## **ADMINISTRATIVE CONTRACTS**

### **Summary**

*Administrative Contracts, are type of contracts concluded by a state, not to conduct its primary functions, but in order to achieve generally useful goals, both for society and country, made a long way from its beginning to its eventual final acceptance in all jurisdictions. Latent existence is one permanent features of these types of contracts, and only studying its development, historically and territorialy, one can lead to a complete understanding of the essence and importance of this institution and the need for full legal regulation, which is explained below.*

**Key words:** *administrative contract, administrative act, contract, private law, latent existence, general social interest.*





## УПРАВНИ УГОВОРИ

**Апстракт:** Аутор у раду разматра управне уговоре, њихово постојање и њихову правну природу како у правном систему Републике Србије тако и у другим правним системима. Истиче се да управни уговор не мора бити регулисан и озакоњен да би функционисао и био легитиман. Акцент је стављен на правну природу ових уговора и на сличностима и разликама које постоје између овог института и других њему сличних и блиских института. Проучавање управних уговора нужно намеће и потребу изучавања неких других управно-правних института који су, такође, врло сажето дати у овом раду.

**Кључне речи:** управни уговор, управни акт, јавни интерес, ауторитативност, латентност, принуда, правна природа.

## 1. Општа разматрања о управним уговорима

Управни уговор је од великог значаја при проучавању управног права у различитим правним системима. Управни уговори спадају у домен управног облигационог права. Како ови уговори имају елементе и управног и грађанског права неопходно је направити разлике између управних уговора, који су јако битни за остваривање јавног интереса, и облигационих, који имају за циљ постизање економских ефеката.

Настајање управног уговора је резултата историјско-политичких околности у Француској. Данас управни уговори постоје као правни институт и у другим земљама које произилазе из континентално правног система. Европска унија је донела директиве којима регулише јавне уговоре и које су обавезујући за све земље чланице.

Проучавање управног уговора нужно намеће потребу за расветљавање појма јавне службе са обзиром на то што је сам управни уговор правно средство које обезбеђује несметано вршење јавних служби. Међутим, управни уговор није познат српском правном систему. О њему се могу пронаћи малобројни, а ипак драгоцени стручни чланци, радови.

Потребе за увођењем управног уговора у позитивно право нарочито су порасле и услед умножавања управних делатности и апарата управе. Овде управни уговор постаје императивни и незаобилазни инструмент јер може да утиче на смањење трошкова одржавања јавних служби. У оквирима новог концепта материјалног управног права управни уговор требало би да замени стално посезање за уредбом и наредбом.

Управни уговор је спој праћен дилемом: да ли је реч о грани уговорног стабла или о компоненти управног деловања? Управни уговор: израз који само открива обавезну страну дотичног правног посла; можда назив појаве особеног квалитета? Управни уговор именован за јавно правне споразуме (за све или само за неке, и које), или пак збирна ознака они правно респектабилних сагласности воља из одређеног домена друштвене стварности? Управни уговор симбол уговора *sui generis*, скромније – термин који упућује на извесна мања или већа одступања од обичних уговора?<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Зоран Томић, *Правна природа управних уговора*, *Правни живот бр. 11-12/1993, II том*, Удружење правника, Београд, 1993, стр. 2129.

## 2.1. Појам и основна обележја

Постоји много дефиниција које опредељују управни уговор. Према једној од њих управни уговор се схвата као уговор који закључује државна управа односно организације које обављају јавне службе, са циљем да се обезбеди функционисање јавне службе. Ови уговори су подређени другим правилима, а не правилима грађанског права.

Управни уговор је двострани правни акт који закључује држава поводом јавне службе и ради заштите јавног интереса, који је под посебним правним режимом другачијим од општих правила приватног права и који делује од предуговора, преко закључивања до испуњења, односно раскида. Административни уговор се схвата као двострани правни однос у чије стварању учествују јавна администрација и приватни субјекти при чему за обе стране произилазе права и обавезе усмерене ка остварењу јавног интереса и постизању економског ефекта, с тим што је јавни интерес од доминантног значаја.

Управни уговор развија се и у другим правним системима (Белгија, Италија, Луксембург, Немачка). У немачком праву је дуго је сматран за немогућ, из чега је произишло да управни уговор није уговор већ управни акт *sui generis*.

Данас се не оспорава постојање управних уговора, али се управни уговор може закључити само уколико су испуњење одређене претпоставке које сачињавају правну природу управног уговора у материјалном и формалном смислу.

Управни уговор означава само оне уговоре који имају одређене карактеристике, и то:

- у погледу субјекта који учествују у његовом закључивању – једна страна увек је јавни субјект, држава односно друго јавноправно тело које има јавну власт;
- циљ закључења овог уговора је обезбеђивање функционисања одређене јавне службе;
- код закључења управних уговора у принципу важи поступак о отварању јавног конкурса или истицања позива о достављању понуда;
- када је реч о извршавању управних уговора сама управа може управљати и контролисати извршавање уговора, а може под

одређеним условима једнострано променити услове уговора<sup>2</sup>.  
Управа је дужна да обештети оштећену страну;

- за спорове настале у вези са управним уговорима надлежни су управни судови у спору пуне јурисдикције;
- управни уговор карактерише још и постојање ванредних клаузула, одобравање управног уговора од стране министра и постојање посебних услова (анекса).

Општа обележја управног уговора важе и за уговор о концесији.

## 2.2. Правна природа управних уговора

Управни уговор као правни институт који закључује држава и приватно-правна лица у вези једне јавне службе разликује се од управних аката, али и од грађанских уговора, иако често има форму типских односно адхезоних уговора.

О правној природи управних уговора не постоји сагласност; он према својим унутрашњим структуралним елементима представља уговор који нам је познат из приватног права, а по својој функционалној страни представља јавно правни инструмент.

Највећи допринос при разради овог института и његових битних елемената дала је француска правна теорија, а теорију о управним уговорима најисцрпније развио је Гастон Жез према коме постоје два типа управних уговора:

I тип: уговори којима се држава снабдева покретним стварима тзв. *marche de fourniture*,

II тип: уговори којима се инвестира у јавне објекте тзв. *marche de travaux public*.<sup>3</sup>

Према Зорану Томићу тешкоће при расветљавању правне природе управних уговора произлазе нарочито из чињенице да се у овој теми додирују, па и мешају приватно правни и јавноправни елементи и обележја. Тако су управни уговори у ужем, чистом значењу сагласност једне јавноправне и једне приватноправне воље о постизању какве

---

<sup>2</sup> Реч је о тзв. теорији самовоље односно теорији једностране промене уговора.

<sup>3</sup> Искра Акиќовска – Малетић, *Управни уговори – стања и перспективе. Часопис за правну теорију и праксу – Право и време, III том*, Удружење правника Србије, Београд, 2009. година, стр. 348.

јавне сврхе, као и створени правни однос између њих, са ширим јавноправним учинцима.

Код управних уговора постоји неједнакост интереса воља односно страна, интересима појединаца супротставља се општи интерес државе односно других јавно правних тела, који они репрезентују. Уговори које управа закључује увек су управни по основу законског опредељења. Ово опредељење произилази из чињенице што закон предвиђа да спорови који произилазе из ових уговора спадају у надлежност управних судова.

### **2.2.1. Управни уговори и грађански уговори**

Уговор је основни инструмент грађанског права који почива на *ius dispositum*-у, док управни акт као основни инструмент управног права извире из *ius cogens*-а.

Код управног уговора ако бисмо следили начела грађанског уговора, с једне стране, и начела управног права, с друге стране, требало би да буду изражени и једнакост воља и надређеност односно ауторитет државе а то једно друго омета или искључује. Основни критеријум за разграничење управног од других грана права као што је принуда постао је непоуздан. Управни уговор је средње решење на релацији између управног акта и уговора, између ауторитета државе и аутономије воља.

Ако пођемо од ранијег, класичног схватања правне природе и појма уговора по коме је уговор увек био и јесте само приватноправног односно грађанског карактера онда можемо увидети одакле потиче резервисаност многих правних писаца да исту појаву у јавном праву називају њеним правим именом. У тим покушајима управни уговор означавао је синонимима: сагласност, утаначење, споразум. Данас ова поставка нема тежину, овакво становиште готово да је усамљено. Данас се уговор сматра категоријом права уопште како приватног тако и јавног.

Према Водинелићу управни уговор није могуће разграничити поуздано са приватно правним. Неразумљиво је покушавати чак дефинисање појма управних уговора а да се не створи конфузија и нераумевање. Тиме што бисмо један уговор означили као јавноправни

или као уговор који има јавноправно дејство не означавамо суштину управног уговора.<sup>4</sup>

Као што се види из *табеле бр.1.* разлика између управног и грађанског уговора није разлика тек у неким периферним стварима, него је по среди разлика у суштини, разлика у погледу читаве концепције, у питању је други правни режим. Разлика постаје видљива уколико више напредује обликовање типологије управно-правних уговора, коју не чине само врсте уговора које су већ постојале као именовани или неименовани грађанско-правни уговори.

*Табела бр. 1. Разграничење управних и грађанских уговора*

Обележја	Управни уговор	Грађански уговор
Субјекти	Један уговарач увек је државни или управни орган	Уговарачи су физичка и правна лица
Начела	ауторитативност	аутономија воље
Норме	Ius cogens	Ius dispositum
Циљ / сврха	јавни интерес	Приватни интерес
Општи услови	Сагласност воља о битним елементима Пословна способност уговарача	Сагласност воља о битним елементима Пословна способност уговарача
Посебни услови	Одобрење органа управе	Само изузетно
Изјава воље	Двострана	Двострана
Поступак закључења	Јавни конкурс, достављање понуда	Сагласност воља, преговори
Форма	Писмена, адхезиони	Неформални, по правилу
Дејство	Inter partes и према трећим лицима	Inter partes
Промењене околности	Право на раскид има само управни орган	Право на раскид има уговарач који је оштећен

<sup>4</sup> Владимир Водинелић, *Управни уговор – између прихватања и одбијања*, *Правни живот бр. 11-12/1993, II том*, Удружење правника Србије, Београд, 1993, стр. 2116-2117.

Надлежност за спорове	Управни суд	Редовни суд
Једострани раскид уговора	Управни орган	неиспуњење уговора
Извршење	Принуда	Судски поступак, тужба
Право на накнаду штете	Дискрециона оцена органа	кривица, штета, узрочна веза

### 2.2.2. Врсте управних уговора

Када говоримо о уговорима управе треба имати у виду да су они у погледу свог предмета врло различити, али се са правног аспекта могу поделити на две основне категорије, и то:

- \* управне уговоре,
- \* уговоре општег или приватног права, закључене од стране управе (односно јавноправних тела).

Управни уговори имају у основи битне особине приватноправних уговора, али се они исто тако од тих уговора и разликују по извесним својим карактеристикама. Постоји више врста управних уговора, али се као најчешћи управни уговори наводе следећи:

- а) предузимачки уговори или уговори о извршењу јавних радова,
- б) уговори о превозу ствари од јавног значаја,
- ц) уговори о набавкама за функционисање јавних служби,
- д) уговори о конституисању јавних зајмова,
- е) уговори о уписивању јавних зајмова,
- ф) уговори о концесији за обављање јавне службе,
- г) уговори о заузимању јавног добра.

### 2.2.3. Управни уговор и управни акт

Ако бисмо управни уговор дефинисали као управни акт нарочите врсте који изискује сарадњу адресата тиме бисмо проширили појам управног акта толико да бисмо морали напустити његове уобичајене и карактеристичне елементе. Реч је о елементима управног акта који чине његово биће, а то су надређеност управе другој страни, једнострано

одређивање садржине односа. Овако конструисан појам управног акта уноси оно што је одувек било типично обележје уговора, обострано одређивање садржине сагласним изјавама воље.

Међутим, приликом разлучивања управног уговора од управног акта, без обзира да ли је он донет на захтев и пристанак странке или по службеној дужности и противно њено вољи, треба истаћи принципијелну једностраност управног акта, наспрам очигледне двостраности управног уговора.

Управни акт је свако дело једне јавноправне воље и она држећи се закона ауторитативно одређује понашање друге стране дотичне правне релације: формулише (наређује, забрањује, утврђује, признаје) права односно обавезе адресата. Управним актом се кроји правна судбина потчињеног лица у конкретном случају, коришћењем власти у процесу примене закона. Што значи, да се управним актом не уређује појединачна ситуација издаваоца већ управна ствар странке.

Иако могу имати дејства на исти предмет, сматра се да је разлика између управног акта и уговора последица како различитости правних режима којима су регулисани тако и различитости правних ефеката које производе.

Сличности између управних уговора и управних аката су у распореду овлашћења и дужности, у несиметричном правном положају учесника односа, заједничко им је кретање у зони јавног права, изазивање спољних управно-правних последица на појединачне животне догађаје и са њима повезане шире појаве (табела бр.2.).

**Табела бр.2. Разграничење - управни уговор и управни акт**

Обележја	Управни уговор	Управни акт
Доносилац	Управни орган	Управни орган
Субјекти	Управни орган и физика и правна лица	Управни орган и физика и правна лица
Покретање поступка	По службеној дужности	По службеној дужности На захтев странке
Предмет	Престације, чинидбе	Управна ствар
Изјава воље	Двострана	Једнострана



<b>Дејство</b>	Ствара, мења права	Наређује, забрањује, утврђује, признаје права
<b>Циљ</b>	Јавни интерес	Решавање управне ствари
<b>Основ настанка</b>	сагласност воља	закон
<b>Извршење</b>	Принудно	Принудно
<b>Контрола и надзор</b>	Судска, управна	по праву назора, судска

#### **2.2.4. Управни уговори и јавне службе**

Још давно се сматрало да појам јавне службе постаје основни појам савременог јавног права, које се схвата као збир правила која прописују организацију јавних служби и која обезбеђују њихово правилно и континуирано вршење. Поред постојања традиционални ресора управе истицало се и постојање јавних служби у области привреде, друштвених, техничких, комуналних и информацијских служби као и унутрашњих сервиса државног апарата. Сам појам јавних служби нема опште прихваћену дефиницију и дуго је време био нејасан и недовољно обрађен у правној литератури али с обзиром на то што овај појам представља једно од централних питања управне теорије многи аутори су се бавили њеним проучавањем што је водило настанку обимне литературе и множењу различитих схватања самог појма. Јавне службе могу да се схвате као оне делатности државе од општег и јавног интереса, које служе за задовољавање потреба грађана, а у случају њиховог застоја дошло би до озбиљних проблема у нормалном функционисању државе.

Управни уговор представља правно средство за обезбеђивање јавних служби, карактеристично за постојање тржишних услова у једном друштву. Држава закључује управни уговор са приватно правним лицима ради јединственог циља – обезбеђивања функционисања јавне службе односно реализације неког општег добра, јавног интереса, постизања друштвено значајних резултата.

### **3. Историјски и упоредно правни осврт на управне уговоре - најзначајнији правни системи Европе и региона**

Институт управних уговора најразвијенији је у француском праву, али се он појављује исто тако као значајан институт у управном праву других држава. С обзиром на садржину управног уговора постоје разлике у правној регулативи и теоријским ставовима у правним системима држава. Стога се могу разликовати и системи управних уговора, због чега се у оквиру западних земаља у којима постоји институт управних уговора могу разликовати следећи системи управних уговора и то:

- а) систем романског права (Француска, Луксембург, Шпанија),
- б) систем белгијског права,
- ц) систем германског права (Немачка, Аустрија, Швајцарска)
- д) англосаксонско право,
- е) право Латинске Америке,
- ф) систем италијанског права.

#### **3.1. Систем романског права**

Као разлог настанка института управног уговора у Француској истиче се неповерење које је револуционарна млада буржоазија имала у судове, који су сматрани институцијама феудалног режима. Међутим, истиче се да су управни уговори као посебан правни институт настали тек почетком овога века, те да се они сматрају углавном приватноправним уговором и да су као изузеци били стављени у надлежност управних судова само када се радило о изричито законском опредељењу. У такве уговоре су се убрајали уговори о јавним радовима и уговори о јавним набавкама, који су стављени у надлежност управног судства.

Сви уговори које закључује управа не спадају у категорију управних уговора. Ово посебно зато што су управни уговори потчињени посебним правилима управног права, врло различитим од правила грађанског права док друга врста уговора потпада под режим грађанског права и спорове настале из таквих уговора решавају судови опште надлежности.

Управни уговор у романском систему настаје на основу сложеног поступка у оквиру кога поједини елементи имају карактер

једностраности. Орган који закључује уговор мора на то бити овлашћен. Само закључење уговора резултира из сагласности воља. Управно-правно лице које закључује уговор мора бити представљено путем службеника кога закон и други прописи овлашћују на то.

У већини случајева закључењу управног уговора претходи одређени поступак у вези са:

- одређивањем извођача / снабдевача,
- утврђивањем цене.

С обзиром на то могу се разликовати две врсте поступка који претходе закључивању уговора. то су:

- \* конкурс или јавно надметање,
- \* непосредна погодба.

При извршењу управних уговора постоји партикуларизам, с обзиром да се појављују најбројнији и најзначајнији елементи оригиналности (који одступају од општег режима уговора). Основ овог партикуларизма се базира на чињеници, што управа има за циљ да дозволи или да олакша функционисање јавне службе. Из тога следује да у интересу јавне службе управа задржава у односу на неизвршене уговора ванредне прерогативе које јој допуштају не само да врши у односу на извршење уговора контролу изузетног домашаја, већ исто тако, под изузетним условима, да једнострано мења одредбе уговора.

У току извршења управних уговора могу се појавити нове чињенице, које спречавају или просто ометају извршене уговора или које на општи начин модификују услове извршења уговора. Ови догађаји могу имати карактер чисто спољних околности или произилазити из рада управе. Промењене околности овде немају карактер као у приватном праву, разлог томе је у захтевима које поставља јавна служба. Промењене околности код управних уговора могу се објаснити кроз:

1. теорију више силе,
2. теорију једностране измене уговора у јавном интересу – теорију самовоље,
3. теорију непредвидљивости.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Славољуб Поповић, *Специфичности управних уговора у романском праву, Правни живот, бр.11-12 / 1993, III том*, Удружење правника Србије, Београд, 1993. године, стр. 2175-2176.

### 3.2. Германски систем

У вези са управним уговорима у немачком праву истиче се да се материја уговора јавног права убраја у најзанемаренија питања, јер се тим питањима поклања веома мала пажња, како у уџбеницима тако и у монографијама. Неки аутори ово занемаривање правдају чињеницом да ти уговори нису потчињени посебном правном режиму, с обзиром да постоји традиционално гледиште о томе да држава закључујући уговор поступа на исти начин као и појединац па према томе и за њу важе правила приватног права и која у принципу располаже истом уговорном слободом.

Ото Мајер није у потпуности негирао постојање уговора јавног права. Сматрао је да постоји могућност закључења управних уговора али само између две управно-правне личности, под условом да се оне једна према другој не налазе у односу субординације.

Јелинек је сматрао да управни уговор као билатерални управни акт може да производи дејство само ако је формиран уз општу сагласност између странака, при чему је прихватање уговора од стране супротног саговорача неопходан услов за важност уговора, а не само услов за законитост.

Новија немачка доктрина стоји на становишту да у немачком праву постоје и јавно правни уговори и да је то честа појава. Новија доктрина истиче да су управни уговори настали као последица развоја управе, усложњавања и умножавања управних функција. Сматра се да дејство јавноправног уговора може ићи даље него што одредбе грађанског права могу то допуштати. Примена грађанског права на управне уговоре није допуштена. Исто као и у француском праву за спорове у вези са управним уговорима надлежни су управни судови а не судови опште надлежности<sup>6</sup>.

### 3.3. Англосаксонско право

У праву Велике Британије не постоји институт управних уговора и правила common law-а примењују се како на уговоре јавних колективитета тако и на уговоре које закључују појединци. Појам

---

<sup>6</sup> Славољуб Поповић, *О управним уговорима, Управно право –студије и чланице*, НИП „Књижевне новине“, Београд, 1973. године, стр. 147 – 152.

француског института управног уговора остао је непознат енглеској доктрини и енглеској судској пракси, ипак то није спречило да управа узме замаха у свом развоју, који је исто тако значајан као и на континенту. Енглески судови као да су били принуђени да остану у оквирима приватног уговорног права због чега не користе еластичнији институт управних уговора.

Иако енглеско право не познаје институте сличне управном уговору у француском праву, неки аутори сматрају да се практично могу постићи исти резултати због тога што по правилу министарства закључују уговоре на основу тачно утврђених стандардних правила и услова. Ови стандарди признају извесна права држави као саговорачу, нпр. стандарде министра рада о изградњи<sup>7</sup>.

У Великој Британији постоји тенденција стварања теорије о јавним или управним уговорима. Међутим, она није константна. Одсуство аутономног појма управног уговора ствара тешкоће у примени и настанку уговора које закључују органи јавне власти. Нееластичност управних уговора има за последицу појаву да управа у Великој Британији тежи да регулише своје поступање управним и дискреционом методама.

#### **3.4. Управни уговори у социјалистичком праву**

Институту управних уговора није био предмет ширих расправа у Совјетском Савезу. Питање управних уговора теоријски је потпуно необрађено, аутори уџбеника управног права посвећивали су тек неколико страница. Једно од истицаних становишта било је да у социјалистичкој привреди нема места управним уговорима јер на том подручју дејствују само привредни уговори, који су у својој основи грађанско правни.

#### **3.6. Управни уговори у хрватском праву**

Нови ЗУП Републике Хрватске нормирао је тек основна питања управних уговора. Њихово детаљније уређење препуштено је посебним законима и управној односно управно-судској пракси. Према хрватском ЗУП-у управни орган може уместо доношења управног акта

<sup>7</sup> Ibidem, стр.161.

закључити управни уговор са странком у односу на који би иначе донео управни акт, ако је такав уговор у одређеној врсти управних ствари изричито допуштен. Правни однос управног права може се уговорно успоставити, изменити или поништити, ако то није у супротности са правним поретком.

ЗУП РХ издваја две врсте управних уговора:

1. координирани управни уговори – то су уговори између тела јавне власти једнаког или готово једнаког положаја;

2. субординирани управни уговори – то су уговори између странака које се налазе у позицији надређености односно подређености. Могу се склопити када постоји изричито овлашћење или у случају одлучивања темељем дискреционе оцене, када за решавање одређеног питања није неопходно доносити управни акт.

Законом се предвиђа да управни уговор не сме бити противан изреци решења и принудним прописима, не сме бити склопљен противно јавном интересу или на штету трећих лица. Уколико уговор делује према трећим лицима, односно ствара одређена права или обавезе, за његову ваљаност неопходна је сагласност тих лица. Управни уговор склапа се у писаном облику. Недостатак неког од наведених услова производи ништавост управног уговора.

ЗУП предвиђа једностранни раскид уговора од стране управног органа. Раскид се врши у форми решења, против којег се може покренути управни спор. Могућ је у следећим случајевима:

- када се управни орган и странка не сагласе о измени уговора или ако управни орган или треће лице не пристану на измену,

- ако странка не испуњава обавезе управног уговора, с тим да ако је неиспуњавањем обавезе из уговора управном органу настала штета, орган има право од странке да потражује надокнаду штете,

- када је то потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности за живот и здравље људи и јавну сигурност, ако се то не би могло отклонити другим средствима којима би се мање дирало у стечена права.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Борис Љубановић, *Управни уговори и управно судовање, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 1/2010*, Сплит, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту, 2010, стр. 41-42.

## **4. Управни уговори у Републици Србији**

### **4.1. Историјски осврт**

Од 1910. године у правном систему Србије и Југославије постојали су одређени предуслови за развој управних уговора. Наиме, пре и после тога ова институција није постојала у нашем праву. Држава је до доношења Закона о државном рачуноводству 1910. године закључивала уговоре подвргнуте режиму грађанског права, а спорове у вези са овако закљученим уговорима решавао је грађански суд. Временом су се потребе јавних служби прошириле и умножиле. У односима између државе и појединаца, заснованих уговорима о јавним радовима и набавкама све чешће су избијали сукоби које је било готово немогуће расправити у грађанској парници. У складу са новонасталим потребама 1922. усвојен је правилник за извршење одељка Закона о државном рачуноводству посвећеног уговорима које закључује држава, а 1934. усвојен је нови Закон о државном рачуноводству. Овим је у знатној мери одступљено од општег правог режима из Грађанског законика.

У свим правним системима неспоран и основни критеријум за разликовање грађанских од управних уговора је био циљ због којег се они закључују. То је остваривање јавног интереса односно омогућавање ии олакшавање вршења јавне службе. У нашем правном поретку није било прихваћено гледиште по коме се управни уговори могу склапати и између приватних лица.

По свему судећи, наш модел правног и законског регулисања управних уговора или макар покушаји следили су проверени пример француске регулативе. Међутим, ни у овом случају наше право није остало доследно француском моделу. Једна од кључних разлика је била у томе што је за спорове проистекле у вези са управним уговорима, у Француској, примењен управни спор пуне јурисдикције, а код нас је за ове спорове постојала диференцијална надлежност судова; грађански суд био је надлежан у погледу постојања, дејства уговора и накнаде штете, а управни суд је био овлашћен само да поништи управни акт ако је противан закону.

#### 4.2. Позитивно-правни аспект

Право Краљевине Југославије било је најближе признавању и озакоњењу управних уговора, али се у томе није ишло до краја. У социјалистичкој Југославији друштвена својина била је препрека таквим уговорима. А тек Уставом Србије из 1990. године<sup>9</sup> је уведена категорија јавних служби. Потом су јавне службе регулисане Законом о јавним службама<sup>10</sup>. Иако смо из ранијег излагања видели да су јавне службе у неодвојивој спрези са управним односно административним уговорима то није случај са нашим правом. Међутим, могло би се закључити да и наше позитивно законодавство ипак познаје неку врсту административног уговора који се крије у појединим формулацијама овог Закона. Из законске формулације произилази предвиђање концесиониране јавне службе, као и других административних уговора којима се поверава вршење делатности односно послова које Република, аутономна покрајина, град или општина поверавају другим правним или физичким лицима.

На основу Закона о општим условима за давање концесија страним лицима у РС<sup>11</sup> предвиђа се постојање уговора односно концесија за коришћење необновљивог природног богатства или добра у општој употреби, а као једини орган за закључење овог уговора предвиђа се Влада.

Сви горе наведени уговори јесу управни уговори који код нас латентно постоје и које наше право познаје де факто. Наше позитивно право још увек није заузело афирмативан став о управним уговорима. Међутим, постојање појединих елемената управних уговора у нашем праву не може се оспоравати. Кроз регулисање појединих врста уговора (концесије, јавне набавке) у нашем праву одређена су одступања од општег грађанскоправног режима.

Након Другог светског рата из права Југославије нестаје институт управних угора, с обзиром да се уговори које склапа држава односно организације којима су поверена јавна овлашћења, налазе под општим режимом грађанско односно привредног права. У појединим законским

<sup>9</sup> Устав РС, Службени гласник Републике Србије, бр.1/90

<sup>10</sup> Закон о јавним службама, Службени гласник Републике Србије, бр. 42/91

<sup>11</sup> Закон о општим условима за давање концесија страним лицима у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/90



текстовима постојала су извесна одступања од општег правног режима уговора, у погледу процедуре, праву уговорних страна, обавезе закључивања уговора, али ова одступања су била само у сегментима и нису била везана за сауговарача одређеног квалитета већ за сва лица која закључују уговоре у области друштвених односа који ови закони регулишу. Овде можемо говорити о општем ограничењу слободе уговарања.

### **Закључак**

У теорији упоредног права опште је приваћена подела на приватно правне и управне уговоре. У низу земаља управни уговори одређени су законом. Видели смо да управни уговор носи велике могућности, залази у домен грађанског права и чини га еластичнијим. Управни уговор је ефикасно средство за смањење трошкова државе. Управни уговор са свим својим одликама постоји у сваком систему упркос негацији, прикривености, подвођењу под друге правне институте, упркос истицању да су то уговори *sui generis*.

Без обзира на контраверзе око појма и правне природе управних уговора, у упоредном праву расте њихова репутација модерног, еластичног и демократског модалитета управног рада. Премиса је да се вољно преузете обавезе и ограничења лакше подносе и ефикасније испуњавају. Управни уговори представљају такав облик управног деловања којим се допуњују класични административно – правни инструменти као што су то управни акти (решења), наредбе, инструкције. Имплементација управних уговора значи и комплетирање правне државе и успостављање легитимитета над целином управне делатности, јер она подразумева допуну постојећих и успостављање нових система контроле над управно-уговорним активностима управе.

У условима у којима се протекле деценије налазила наша земља и наш правни систем управни уговор био је један од најпогоднијих инструмената за правно располагање у државној својини на законом заштићен начин. У нашој правној будућности управни уговор требало би да буде обликован у три слоја:

- посебан управно-правни режим, по угледу на немачки процесни модел законске заједнице – али знатно дореченији по рецепту француских солуција,
- сходна примена тачно наведених правила у управном акту, за поједине „тачке“ уговорних управно-правних односа;
- посезање за приватноправним уговорно – облигационим регулама, одабраним и несупростављеним другим двома серијама одредби.

Најзад, управни уговор је сложен институт који пружа многе могућности при правнотеоријским и правно-догматским обрадама. Стога је то једна прича без краја која чека на потез правника а пре свих законодавца како би добила свој коначан облик и форму.

Одбацивање и негирање управних уговора значи затварање очију пред стварношћу у којој уговори постају све значајнија форма управне активности. Управни уговор нам указује на мешавину ауторитативних и неауторитативних елемената, указује нам на онај средњи пут којим се мора кретати савремена управа. Управни уговор нам отвара пут ка управи у којој она постоји и функционише двојако, као власт али и као партнер. Ово је један од ретких случајева где се дволичје прижељкује.

Milica Stojanović, student  
Faculty of Law, University of Niš

## **ADMINISTRATIVE CONTRACTS**

### **Summary**

*Author discussed administrative contracts, their existence and their legal nature in Serbian legal system as well as in other jurisdictions. It is emphasized that administrative contract does not need to be regulated and legalized in order to function and to be legitimate. Emphasis is placed on a legal nature of the contract and a similarities and differences that exist between this institution and others similar to it. The study of administrative contracts necessarily raises the need for study of other administrative and legal problems, which are also very briefly presented in this paper.*

**Key words:** *administrative contract, administrative act, public interest, authority, latency, coercion, legal nature.*

