

СМИСАО И ДОМАШАЈ ДРУГОГ НОВЕЛИРАЊА ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ЗАКОНА О ОПШЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Крајем 1976. године — точно 20 година након његовог доношења — Скупштина Социјалистичке Федеративне Републике Југославије новелирала је и по други пут Закон о општем управном поступку (ЗУП) ⁽¹⁾.

Повод за оба новелирања било је доношење нових устава (1963. и 1974. године) са којима је требало уклаадити одредбе ЗУП-а. Но, у оба случаја то није схваћено као неко уско терминолошко усклађивање или усклађивање разних процесних рјешења са новом политичком организацијом земље, већ је схваћено као прилика да се правила опћег управног поступка ускладе с cjелокупним опћим, економским, друштвеним и културним развојем у Југославији, а посебно са промјенама положаја човјека и других друштвених субјеката у југославенском самоуправном друштву. Због тога су и захвати у првобитни текст Закона доста бројни ⁽²⁾, но њима се ипак не доводе у питање основна концепција и структура првобитног Закона нити се доводи у питање суштина и сврха управног поступка како их је тај Закон био замислио. У ствари, обје новеле представљају даљу разраду и продубљивање неких основних идеја о карактеру правне заштите у управном поступку којима је био инспириран првобитни текст и у том смислу оне представљају даљу еволуцију правила опћег управног поступка. Тако је ЗУП и поред доста великог броја измијењених чланова остао на снази и након доношења два нова устава (1963. и 1974. године) и уставних промјена извршених у међувремену (1967., 1968. и 1971. године), што представља својеврсни

(1) Југославија има већ врло богату традицију у кодификацији правила управног поступка. Ако изузмемо неке земље чланице појединих федералних држава (нпр. Баден 1884) и оквирни закон Шпаније од 1889. године, који је садржао само смјернице за уређење правила опћег управног поступка, Југославија спада у ред првих земаља које су кодифицирале правила опћег управног поступка. Први Закон о општем управном поступку донесен је већ 1930. године (ступио на снагу 1931. године, одмах након кодификације правила опћег управног поступка у Аустрији (1925) Чехословачкој (1928) и Полској (1928). Прекидом правног континуитета између правног поретка старе и нове Југославије (в. Закон о неважности правних прописа донесених прије 6. IV 1941. године и за вријеме непријатељске окупације, „Службени лист“ ФНРЈ бр. 86/46) и тај закон је престао да важи, али су се правна правила из тога закона — као тековине опће правне културе — под увјетима предвиђеним у цитираном Закону о неважности правних прописа... примјењивала све до доношења новог Закона о општем управном поступку 19. XII 1956. године (ступио на снагу 20. IV 1957). Првобитни текст Закона преведен је на енглески језик бригом Института за упоредно право у Београду 1961. године, а вањској јавности су га представили: Проф. др Н. Стјепановић у „Revue internationale des Sciences administratives“ (R.I.S.A.) бр. 2 од 1958. г., стр. 181, Проф. G. Langrod у *Revue administrative* (R.A.) бр. 60 од 1957. г., п. 631 и проф. др Л. Вавпетич у предговору цитиране публикације Института за упоредно право, Бгд. 1961. године.

ЗУП је први пут новелиран у фебруару 1965. године („Службени лист“ СФРЈ бр. 10/65. објављен у пречишћеном тексту, што га је приредила Законодавно-правна комисија Савезне скупштине у Сл. л. бр. 18/65).

Текст 1. новеле ЗУП-а објављен је на француском у *Le nouveau droit Yougoslave*, јануар—март 1965, а пречишћени текст са уводним излагањем у књизи Celine Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative*, Париз, 1975. г.

Други пут ЗУП је новелиран 24. XII 1976. године („Службени лист“ СФРЈ бр. 4/77, тиме да се новела примењује од 1. VII 1977. године.

(2) Првим новелирањем измијењено је 117 чланова, а другим новелирањем 123 члана.

паритет у динамичном југославенском правном систему. За југославенске прилике може се рећи да је ЗУП прави законски Метузалем (3).

То је било могуће зато што законодавац унаточ бројности питања која је уредно није упао у замку ситне казуистике (4), већ је правила поступка конципирао тако широко да могу апсорбирати и нове друштвене односе чијем остваривању требају да служе. С друге стране, промјене до којих је дошло, иако не дирају битније у основна начела Закона, имају далекосежније значење него што би то на први поглед могло изгледати.

Да би се смисао и домашај тих промјена могао схватити потребно је укратко се осврнути на промјене које су се за ових 20 година догодиле у југославенском друштву, које су прегнантно изражене у југославенском Уставу од 1974. године.

I

За 20 година Југославија је доживјела врло брзи и динамични друштвени, економски, технолошки и културни развој, а посебно развој самоуправних социјалистичких односа у свим сферама друштвеног живота. Самоуправљање је од идеје постало пракса свакодневног живота у којој се репродуцирају и шире нови самоуправни социјалистички односи. Такав динамични развој врло брзо је превазилазио постојеће уставне оквири, што је доводило до доста честих уставних промјена, које су опет повлачиле и одговарајуће промјене у правном систему, чија основна функција није да конзервира постојеће друштвене односе, већ да потпомаже и јача њихов развој.

Иако је самоуправни правац развоја у Југославији започео предајом творница радницима на управљање 1950. године (5), а у многим елементима и много раније, што је последица аутентичности југославенске револуције и самосталног пута у социјализам — тек је Устав од 1974. године довео идеју самоуправљања до нивоа цјеловитог и заокруженог система друштвених односа.

Постављајући као крајњи циљ економско, политичко и друго ослобођење човјека од свих облика потчињености и отуђења и стварање слободне асоцијације произвођача, Устав СФРЈ у средишту свих друштвених односа смјешта радног човјека којему гарантира право да — радећи средствима у друштвеном власништву — располаже плодовима

(3) Интересантно је да је усклађивање Законика о кривичном поступку и Закона о парничном поступку са Уставом завршило доношењем нових закона. И у међувремену чешће су се мијењали судски процесни кодекси него ЗУП. Тако је Законик о кривичном поступку мијењан три пута, а Закон о парничном поступку чак шест пута!

Југославенско искуство као да не говори у прилог оних скептичара који сумњају у могућност и потребу кодифицирања правила управне процедуре због наводне промјенљивости и хировитости управних материја којима се морају прилаговавати и правилу процедуре. V. R. Odent, предговор књизи С. Wiener — Vers une codification de la procédure administrative, Париз 1975; M. Waline: приказ исте књиге у Revue du droit public... (RDP) бр. 4/75 стр. 74.

(4) Првобитни текст ЗУП-а садржавао је 303 члана, а након првог новелирања 298. Иако су другим новелирањем отпале многе одредбе организационе природе, чини се да се тиме број чланова неће смањити, јер су организационе одредбе које су се односиле на све органе надомјестиле организационе одредбе које се односе на савезне органе (надлежности савезних органа).

(5) В. Закон о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива (Службени лист ФНРЈ бр. 43/50).

свога рада и управља свим друштвеним пословима и на свим нивоима друштвене интеграције. Устав искључује сваку могућност да било тко — држава, група или појединац по основи власничког монопола при сваја производе друштвеног рада. У томе је суштина преображаја државног у друштвено власништво. Једино рад и резултати рада одређују материјални и сваки други друштвени положај човјека.

Разумије се такав историјски циљ не може остварити појединац, већ одређена друштвена снага, а то је радничка класа која је по природи свог друштвеног положаја позвана да ослободи друштво од сваког искориштавања и потчињености, укине сваку класну владавину, а тиме и себе као класу. Стога радничка класа има одлучујућу улогу у друштву⁽⁶⁾. Ту своју улогу радничка класа са другим радним људима не врши преко неких посредника (државе, политичких партија и сл.) већ непосредно путем различитих облика самоорганизирања (што не значи да се радничка класа у одређеној мјери и у појединим областима не служи и државом као инструментом за остваривање своје историјске улоге).

Због тога Устав не полази од радног човјека као усамљеног и изолацираног појединца, који повјерава другоме да га политички представља, већ од радног човјека удруженог са другим радним људима у производне и друге организације и заједнице у којима задовољава своје потребе и остварује своје интересе, врши власт и управља друштвеним пословима⁽⁷⁾.

Основни облици свих самоуправних организација и заједница су основица друштвено-политичког система, што долази до изражаја у структури скупштина друштвено-политичких заједница⁽⁸⁾.

Шири друштвени интереси остварују се путем самоуправних интеграција основних и других облика самоуправних организација и зајед-

(6) „Социјалистичко друштвено уређење у СФРЈ темељн се на власти радничке класе и свих радних људи, те на односима међу људима као слободним и равноправним произвођачима и ствараоцима чији рад служи искључиво задовољењу њихових особних и заједничких потреба“ (Основна начела Устава СФРЈ II/1).

(7) Овисно о врсти интереса и начина његова задовољавања, постоје четири линије таквог удруживања: 1) организација удруженог рада (од основних организација удруженог рада до сложених организација удруженог рада, пословних удружења, заједнице удруженог рада за међусобну планску и пословну сарадњу) у којима се радни људи удружују по мјесту запослења, у којима задовољавају највећи дио својх потреба и интереса. Основни облик овог удруживања је основна организација удруженог рада у којој радни људи остварују своја неотуђива друштвено-економска и самоуправна права (право управљања радом и пословањем, право одлучивања о дохотку и расподјели дохотка и о особним дохоцима) и који су основа за задовољавање и највећег дијела осталих потреба у другим облицима организовања; 2) самоуправне интересне заједнице у којима радни људи и грађани задовољавају одређене особне и заједничке потребе и интересе било путем непосредног повезивања корисника одређених услуга и даваоца таквих услуга (одгој и образовање, наука, култура, здравство, социјална заштита) било путем солидарности (социјално осигурање); 3) мјесне заједнице у којима радни људи и грађани задовољавају своје одређене потребе које произилазе из мјеста становања (село, насеље) и 4) друштвено-политичке организације, које су конститутивни фактори друштвено-политичког система, у којима радни људи такође задовољавају своје посебне потребе и учествују у вршењу власти и обављању друштвених послова.

(8) Све скупштине друштвено-политичких заједница — осим Скупштине СФРЈ у чијој структури долази до изражаја принцип федерализма — састоје се од вијећа удруженог рада које чине делегати удруженог рада, вијећа мјесних заједница, односно опћина које чине делегати мјесних заједница, односно опћина и друштвено-политичких организација. Осим тога, кад се расправља и одлучује о питањима из области одгоја и образовања, науке, културе, здравства и социјалне заштите, скупштине самоуправних интересних заједница о овим областима одлучује равноправно с одговарајућим вијећем скупштине друштвено-политичке заједнице (у ствари представљају четврто вијеће).

ница у правилу на функциоалној, (изузетно и на територијалној основи) а одређени шири интереси, те вршење функција власти и управљања одређеним друштвеним пословима остварује се у оквиру Уставом предвиђених друштвено-политичких заједница (општине, регионалне заједнице општине, аутономних покрајина у СР Србији, републике и федерација).

Радни људи врше власт и управљају друштвеним пословима непосредно (одлучивањем на зборовима, референдумом и другим облицима непосредног одлучивања у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и мјесним заједницама) или преко својих изабраних и смјењивих делегација и делегата у органима управљања организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и у скупштинама друштвено-политичких заједница.

Органи управљања организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и скупштине друштвено-политичких заједница конституирају се на делегатском принципу путем којег се проводи непосредно повезивање самоуправних организација и заједница са скупштинама друштвено-политичких заједница и осигурава организирано судјеловање радних људи и грађана у раду скупштина друштвено-политичких заједница, односно у раду органа управљања свих облика и свих нивоа удруживања.

Делегације и делегати у скупштинама друштвено-политичких заједница заступају ставове радних људи и грађана који су их делегирали водећи рачуна и о ставовима других делегата и делегација односно о опћем друштвеном интересу. На тај начин се осигурава да изабу на видјело различити интереси појединих самоуправних организација и заједница, подручја, средина, група и сл. („плурализам самоуправних интереса“) (8) и да се ти интереси демократским методама усклађују. Основна метода усклађивања различитих интереса јест метода самоуправног споразумијевања и друштвеног договарања а на прегласавању.

Такав концепт друштва имплицира ширење и поштовање слободе и права човјека и грађанина. Осим класичних слобода и права настају нова друштвено-економска и самоуправна права као што су: право рада друштвеним средствима, право самоорганизирања, право управљања, право располагања плодовима свога рада и сл. чиме се откривају нове димензије човјека и могућности за његов свестрани развој и афирмирање његове личности. Слободе и права са којима су повезане дужности и одговорности неотуђиви су израз социјалистичких самоуправних друштвених односа чији садржај и обим утврђују сами радни људи непосредно вршећи право самоуправљања и стога их нитко не смије ограничавати или спречавати. Слободе и права уживају судску заштиту.

Самоуправни развој довео је до преображаја права. Уз класично државно право са класичним санкцијама развија се и самоуправно право, које не ствара држава већ радни људи и грађани организовани у своје самоуправне организације и заједнице, чије се спровођење све више осигурава самоуправним санкцијама.

(8) В. Едвард Кардељ, *Socialist Self — Management in Yugoslavia R.I.S.A.* nr. 2/76 стр. 103, а посебно у књизи: *Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања*. Београд 1977.

У једном таквом децентрализованом систему као што је југословенски, у којему свака самоуправна организација и заједница има свој релативно самостални правни систем, примјена начела законитости значајна је не само са становишта остваривања утврђених друштвено-економских односа, слобода и права човјека и грађанина и самоуправног положаја радних људи и грађана већ и са становишта осигуравања функционалног јединства читавог система. Југославенско друштво не заснива се на хијерархијским везама, већ на узајамним правима и дужностима свих субјеката који то друштво сачињавају. Стога је оваје начело законитости оно кохезионо ткиво које осигурава складно функционирање свих самоуправних актера. Упоредо с децентрализацијом и демократизацијом процеса доношења прописа проведена је и децентрализација бриге о законитости у провођењу прописа. Брига о законитости дужност је свих органа и самоуправних организација и заједница. Радни људи и грађани такођер имају право и дужност да дају иницијативу за заштиту уставности и законитости.

Са становишта теме коју обрађујемо потребно је истаћи и мјесто управе у друштвено-политичком систему и карактер управне функције.

Управну функцију врше колегијални извршни органи скупштина друштвено-политичких заједница (неке врсте колективних шефова управе) и органи управе. Одређени управни послови могу се законом или одлуком скупштине друштвено-политичке заједнице повјерити и самоуправним организацијама и заједницама, друштвеним организацијама и удружењима грађана у којем случају се ти послови обављају на исти начин на који их обављају државни органи.

Управна функција се своди на извршење закона и других прописа и утврђене политике. Управа нема неких оригинарних овлаштења, већ су њена овлаштења изведена. Управа различитих друштвено-политичких заједница није организационо повезана; свака друштвено-политичка заједница оснива органе управе према својим потребама.

У односима према радним људима и грађанима и другим друштвеним субјектима управа има првенствено карактер опће друштвене службе која је својим радом, организацијом и понашањем дужна да осигура увјете за ефикасно остваривање права грађана и организација.

Важна компонента цјелокупног друштвено-политичког система Југославије јест начело федерализма. Југославија је вишенационална заједница народа и народности (које живе у Југославији) који су се изјаснили да живе у заједници и да у њој остварују свој напредак и будућност. Начело федерализма примијењено је уз пуно поштивање равноправности народа и народности. Народи и народности, односно њихове социјалистичке републике и покрајине, своје односе уређују путем договарања и консензуса без икакве могућности надгласавања по било којем основу. То се осигурава међу осталим и путем равноправне заступљености република и покрајина у органима федерације. Неке важне, посебно економске одлуке могу се донијети само уз претходну сугласност република и покрајина.

Радни људи и грађани своја суверена права врше у социјалистичким републикама и покрајинама, а федерација само оно што су у заједничком интересу Уставом утврдили. То је мали број послова од заједничког интереса за читаву земљу. Тиме су законодавне, а посебно извршне функције федерације знатно сужене. Као суверене државе, републике (а слично и аутономне покрајине у СР Србији иако оне нису државе већ својеврсне друштвено-политичке заједнице, које представљају конститутивни елемент федерације) самостално уређују своју унутарњу организацију придржавајући се основа политичког система утврђеног савезним Уставом.

То су нека основна начела Устава СФРЈ од 1974. године без којих је немогуће схватити прави смисао и домаћај 2-ог новелирања ЗУП-а.

Сврха је 2-ог новелирања ЗУП-а да се правила управног поступка ускладе с новим односима у југословенској федерацији и другим начелима друштвено-политичког система утврђеним Уставом. То значи да се односи између грађана и органа у управном поступку ускладе с другим друштвеним односима, а посебно с положајем радних људи и грађана и других самоуправних субјеката у друштву, да се грађанима олакша остваривање и заштита њихових права и правних интереса, да се проведе термилошком усклађивању са Уставом, те да се побољшају нека рјешења у досадашњем ЗУП-у.

Иако су измјене досадашњег ЗУП-а бројне и односе се на разна питања, ипак се, по неким заједничким идејама које их повезују, могу груписати у неколико скупина.

1. Прописивање правила поступка

Ради осигурања одређеног стандарда у поступању и осигурању што јединственијих увјета за остваривање правне заштите на подручју читаве СФРЈ, Уставом СФРЈ од 1974. г. и даље је задржано доношење ЗУП-а у оквиру права и дужности федерације.

Но, док је досада федерације уређивала сва опћа процесна питања, у будуће федерација може уређивати само питања тзв. функционалног процесног права (увјети за подузимање процесних активности, процесни односи, форма аката, итд.), а питања тзв. организационог процесног права само уколико се та питања односе на савезне органе (надлежност, овлашћење за одлучивање, надлежност за одлучивање о изузећу, надлежност за рјешавање сукоба надлежности итд. — савезних органа ⁽¹⁰⁾).

⁽¹⁰⁾ За разлику од неких сличних кодификација у свету чија се примена искључује у појединим материјама, правила ЗУП-а се примењују у свим областима. Због тако широке примјене ЗУП се није могао упуштати у неке процесне појединости, нити је могао водити рачуна о неким специфичностима појединих управних материја, већ је то оставио појединим посебним законима којима се те материје уређују (правила посебних управних поступака). Тих посебних управних поступака, којима се додуше уређују само поједина процесна питања, прилично се намножило и без неког оправданог разлога, што угрожава јединство управне процедуре.

Тиме се ЗУП ослободио многих одредаба организационо процесног карактера, које су због честих организационих примјена у Југославији врло брзо застарјевале и закон чиниле гломазним и непрегледним⁽¹¹⁾.

2. Домашај правила ЗУП-а

За разлику од процесних кодекса неких других земаља (нпр. САД, Шпанија, СР Њемачка) који се примењују на разне управне дјелатности, ЗУП се примјењује само на доношење појединачних аката којима се са позиције политичке власти одлучује о правима, правним интересима и обавезама појединих друштвених субјеката у стварима које имају управни карактер. С обзиром на то што доношење појединачних управних аката спада у класичну управну функцију извршења — ЗУП примјењују првенствено органи државне управе, а други државни органи само кад им је рјешавање у појединачним управним стварима изричито законом стављено у надлежност.

ЗУП су такођер дужне примјењивати и организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, друштвене организације и удружења грађана кад у вршењу јавних овлашћења која су им провјерена законом или одлуком скупштине друштвено-политичке заједнице рјешавају о правима, обвезама и правним интересима грађана и других друштвених субјеката⁽¹²⁾.

Иако се конкретни самоуправни односи у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама уређују примјеном самоуправних метода, које се битно разликују од методе политичке власти, и при уређивању тих односа морају се поштовати одређена правила процедуре, како би самоуправна одлука испунила одређене квалитете (законитост, истинитост, објективност, демократичност, поузданост, економичност и сл.). С обзиром на то што је уређивање правила процедуре доношења самоуправних аката саставни дио самоуправљања, Закон о удруженом раду од 1976. (ЗУР)⁽¹³⁾ прописује да поступак доношења и извршења појединачних самоуправних аката у остваривању права, обвеза и одговорности радника уређују организације удруженог рада својим статутом или самоуправним опћим актом на основи статута. Но, док организације удруженог рада ту процедуру не уреде (остављен им је рок од двије године од доношења ЗУР-а) примјењиват ће се на одговарајући начин правила ЗУП-а, што је уосталом и досада био случај⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Да би се избјегао правни вакум у погледу оних питања која ће убудуће уређивати републике и покрајине, а која су досада била уређена ЗУР-ом, продужено је важење ЗУП-а до доношења одговарајућих републичких и покрајинских закона (чл. 298.

⁽¹²⁾ Ове организације и заједнице не могу подузимати присилне мјере судионичима поступка ради њиховог дисциплинирања, нити могу водити извршење својих рјешења, већ то умјесто њих чини орган управе опћине надлежан за послове опће управе. ст. 2. новелираног ЗУП-а).

⁽¹³⁾ Закон о удруженом раду донесен је 1976. године („Службени лист“ СФРЈ бр. 53/76). С обзиром на то што системски уређује друштвено-економске и друге самоуправне односе у удруженом раду, који имају карактер базичних односа у друштву, назива се и „мали устав“.

⁽¹⁴⁾ У стручним круговима превладава мишљење да се правила ЗУП-а могу примјењивати на слободан начин и након тог рока у свим оним процесним питањима доношења и извршавања појединачног самоуправног акта која не буду уређена статутима

3. Начело законитости

У складу с промјеном карактера правног поретка и опћим значењем начела законитости за остваривање друштвено-економских и друштвено-политичких односа утврђених уставом, дошло је до одговарајуће еволуције тог начела и у ЗУП-у, а посебно у слиједеће три тачке:

а) органи који поступају у управним стварима рјешавају не само на основи закона и прописа који су у складу са законом већ и у складу са самоуправним опћим актима самоуправних организација и заједница које оне доносе на основи јавних овлашћења⁽¹⁵⁾.

б) Рјешење донесено по дискреционој оцјени мора бити образложено и у случају кад је законом у јавном интересу изричито предвиђено да се у образложењу не морају навести разлози којима се орган руководи приликом рјешавања.

Рјешавање по дискреционој оцјени у југословенском правном систему је само један облик законског рјешавања. Због немогућности да се у појединим управним материјама за сваку конкретну ситуацију предвиди унапријед како ствар треба ријешити, остављено је органу који примјењује прописе, да сам одабере једну од више прописаних алтернатива која најбоље одговара конкретном случају у складу с опћим друштвеним интересом и интересом странке. Тиме су осигурани увјети за што адекватније уређивање конкретних правних односа. Но, да би се спријечила опасност од злоупотребе таквог овлашћења, дискрециона оцјена смјештена је у чврсте законске оквири. Орган овлаштен да рјешава по дискреционој оцјени мора се придржавати правила управног поступка, дакле, свих процесних захтјева у погледу квалитета поступања као и код тзв. правно везаних рјешења, а дискрециону оцјену мора вршити у оквиру овлашћења даних му законом или на закону заснованом пропису и у складу са сврхом ради које му је то овлашћење дано. Осим тога у образложењу таквог рјешења морају се уз остале елементе (легенда, чињенична ситуација, овлашћења за рјешавање по дискреционој оцјени) навести и разлози којима се орган руководи приликом опредјељења за једну од предвиђених могућности.

Иако је рад државних органа, органа управљања организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница јаван и подложен контроли јавности (чл. 97. Устава СФРЈ) остваривање начела јавности не може бити у супротности с интересима сигурности и обране земље, те другим друштвеним интересима утврђеним законом. Стога је ЗУП-ом предвиђено да се посебним законом или уредбом у јавном интересу може прописати да орган који рјешава по дискреционој оцјени није

или самоуправним опћим актима организација удруженог рада.. В. проф. Рупко Голец, Новела Закона о опћем управном поступку, Вестник Института за јавно управо при Правном факултету у Љубљани бр. 3—4/76.

⁽¹⁵⁾ То нису самоуправни опћи акти које самоуправне организације и заједнице доносе као своје оригинално самоуправно право и којим уређују унутарње самоуправне односе, већ самоуправни опћи акти које самоуправне организације и заједнице доносе на основи овлашћења датог им законом или одлуком скупштине друштвено-политичке заједнице и којима уређују односе од опћег значаја (неке врсте пренесених овлашћења).

дужан навести разлоге којима се руководио приликом рјешавања (чл. 209, ст. 3, ЗУП-а). Но, и у том случају рјешење се мора образложити. 2. новела ЗУП-а посебно прецизира да образложење таквог рјешења треба да садржи осим кратког излагања захтјева странке — и утврђено чињенично стање, а по потреби и осврт на разлоге који су били одлучни при оцјени доказа као и пропис којим је орган овлаштен да ствар ријеши по дискреционој оцјени, те пропис којим је овлаштен да не мора наводити разлоге којима се руководио приликом рјешавања (чл. 209, ст. 4. ЗУП-а).

в) Ради учвршћења законитости у уређивању појединих релативно самосталних процесних питања, од чијег рјешавања овиси даљи ток поступка, предвиђено је доношење формалних аката — закључака против којих је допуштена посебна жалба ⁽¹⁶⁾.

4. Начело ефикасности

Имајући у виду да остваривање и заштита права грађана овиси првенствено о активности надлежног органа — Устав СФРЈ (чл. 149) тражи од управе да буде ефикасна, а то значи да осигура увјете за брзо и рационално остваривање права радних људи и грађана.

Неактивност управе је посебан вид незаконитости. Управа вријећа закон не само кад га погрешно примјењује већ и онда кад га не примјењује.

Кад се управа оглуши о захтјев странке долази до тзв. шутње администрације. У југословенском управно-процесном систему шутња органа узима се као негативно рјешење и странка има право против шутње првостепеног органа да изјави жалбу, а против шутње другостепеног органа да покрене управни спор ⁽¹⁷⁾.

Међутим, показало се да такав облик заштите против шутње администрације није довољан и да се странке њиме мало користе. До спорови у вођењу поступка и рјешавању долазило је и због неких досадашњих процесних одредби, које су органима и неким процесним судионцима (за савремену динамику живота) остављале превише времена за подузимање појединих процесних активности. Стога 2. новела ЗУП-а, осим опће директиве упућене органима који воде поступак да осигурају ефикасно остваривање права странака, предвиђа и низ одредби којима се поступак убрзава и скраћује. Тако се за неке процесне радње про-

⁽¹⁶⁾ У управном поступку према ЗУП-у постоје двије врсте одлука: рјешења и закључци. Рјешењем се одлучује о предмету поступка и против њега је увјек допуштена жалба, уколико га је донио орган првог степена (уколико жалба није изричито законом искључена, али у том случају мора бити осигурано неко друго правно средство), а закључком се уређују поједина процесна питања или питања које је изазвао поступак и против њега у правилу није допуштена посебна жалба. Међутим, против закључака, које је донио првостепени орган а којима се окончава поступак, или се подузимају присилне мјере према судионцима у поступку или се одлучује о неким самосталним правним питањима допуштена је посебна жалба.

⁽¹⁷⁾ Првостепени орган дужан је ријешити захтјев чим прије, а најкасније у року од мјесец дана. Изузетно, ако се проводи посебан испитни поступак или постоје неки други оправдани разлози (на примјер, прекид због рјешавања претходног питања, чекање на правну помоћ замолним путем и сл.) рјешење се мора донијети и доставити страници у року од 2 мјесеца. Другостепени орган дужан је донијети рјешење по жалби у року од 60 дана.

писују рокови⁽¹⁸⁾; за неке радње за које су већ били прописани рокови ти рокови се скраћују⁽¹⁹⁾, а омогућава се примјена савремених техничких средстава у поступку⁽²⁰⁾; осигурава већа друштвена брига и одговорност за ефикасност, односно прописују се санкције за неефикасност⁽²¹⁾.

5. Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса

а) Заштита права грађана и других друштвених субјеката. — Примјена положаја радних људи и грађана и других друштвених субјеката до које је довео самоуправни развој у Југославији и промјена положаја управе у политичком систему резултирају промјенама у односима између странака и органа који рјешавају у управном поступку.

Вршећи власт и управљање друштвеним пословима на свим нивоима друштвене интеграције, удружени радни људи и грађани сами и преко својих делегација уређују своја права и обвезе, као нераздвојни дио социјалистичких самоуправних односа.

Кад су радни људи и грађани — водећи рачуна о објективним могућностима друштва — у свом и друштвеном интересу утврдили своја права и увјете њиховог остваривања, у друштвеном је интересу да се та права остварују, јер њихово остваривање значи и остваривање, јачање и развој социјалистичких друштвених односа.

Из тога произилази да органи којима је повјерено да о тим правима одлучују морају бити активни, у корист странке. Својом организацијом, радом и понашањем они морају омогућити свакоме коме припада неко право, да то право што лакше оствари, јер то није само у интересу његовог носиоца, него и у опћем друштвеном интересу.

На садашњем ступњу друштвеног развоја, кад се грађанин појављује као корисник разних услуга, није главна преокупација грађанина како да се заштити од захвата управе, већ како да оствари многобројна права што му припадају, како да се неометано користи услугама разних служби, а посебно како да се користи услугама појединих организација које због монополног положаја врше фактичну власт. Дакле, није главни

⁽¹⁸⁾ Тако на примјер; увјерење о чињеницама о којима се води службена евиденција издаје се на усмени захтјев у правилу истог дана, а најкасније у року од 15 дана (чл. 171) а увјерење о чињеницама о којима се не води службена евиденција у року од 30 дана (чл. 172). На замолницу за правну помоћ мора се одговорити у року од 30 дана (чл. 4, ст. 2). Првостепени орган мора поводом жалбе странке доставити списе предмета другостепеном органу у року од 15 дана (чл. 238). Ако је првостепено рјешење поништено и предмет враћен на поновни поступак, првостепени орган је дужан донијети ново рјешење у року од 30 дана (чл. 242, ст. 2). Закључак о дозволи извршења рјешења по службеној дужности мора се донијети у року од 30 дана од дана извршености рјешења. Странака може тражити да јој се изда писмено рјешење у року од два мјесеца од дана доношења усмјеног рјешења (чл. 214).

⁽¹⁹⁾ На примјер; Рок за достављање путем јавног саопштења скраћен је од 30 дана на петнаест дана (чл. 94).

⁽²⁰⁾ Међу поднеске странака убрајају се и образци прилагођени аутоматској обради података (чл. 64, ст. 1). Предвиђена је израда одређених рјешења донесених у скраћеном поступку примјеном електронских рачунара (чл. 141, ст. 2). Јавне исправе могу бити прилагођене електронској обради података (чл. 164, ст. 1). Ако се рјешење обрађује механиграфски умјесто потписа и печата органа може садржати факсимил (чл. 206, ст. 3).

⁽²¹⁾ Одговорност за ефикасност односи се на све особе које раде на управном поступку, а не само руководиоце органа односно инокосне пословодне органе организација удруженог рада (чл. 295).

проблем у томе што управа не смије да чини у односу на грађане, већ шта управа као служба треба да чини (22).

Иако су идејом побољшања положаја странке у поступку инспирисане готово све одредбе 2. новеле ЗУП-а, та идеја нарочито долази до изражаја у одредбама којима се:

1. налаже органима да поучавају странке о њиховим правима и да се брину да незнање и неукост не иде на штету било којих њихових права;

2. поједностављује саобраћај између странака и органа;

3. олакшава странкама прибављање увјерења и доказивање чињеница о којима се води службена евиденција;

4. признаје у већој мјери интерес самоуправних организација и заједница да судјелују у поступку с положајем странке ради помоћи својим члановима у остваривању њихових права, односно да заступају раднике на њихов захтјев.

Ад 1. — Најчешћа запрека на путу остваривања права грађана је непознавање својих права, а посебно непознавање путева за њихово остваривање. Међутим, од како постоји право, посљедице непознавања права и дужности сноси њихов носилац. То се тумачи захтјевом једнакости пред законом, увјетом нормалног функционирања правног поретка (прекршиоци прописа би се изговарали да им прописи нису били познати) и сл. Промјеном саме основе настанка права и слобода мора се мијењати и став органа према тој околности. Ако је остваривање слобода и права истовремено и интерес њиховог носиоца и друштвени интерес, орган који о томе одлучује не може имати никакав интерес да грађанин не оствари право које му припада. Зато је већ првим новелирањем ЗУП-а орган који води поступак био обавезан да поучава странке о њиховом праву чим сазна да им та права припадају. Иако је управни поступак врло поједностављен, ипак и он мора задржати неке нужне форме ради правне сигурности, спречавања злоупотребе процесних института и сл., које могу да омету неку страну или другог судионика у остваривању њихових процесних овлаштења. Зато је дужност органа да се брине да незнање и неукост странака и других судионика не иду на штету остварења њихових права, било материјалне, било процесне нарави. (Досада се то односило само на процесна овлаштења).

Ад 2. — Орган који прими поднесак који садржи више захтјева о којима се мора рјешавати одвојено дужан је поступити по захтјевима странке. (Досада је орган узимао у разматрање први захтјев, а у погледу осталих захтјева упућивао подносиоца поднеска да их изложи у посебним подnescима).

Орган који прими поднесак за чије је решење надлежан суд дужан га је доставити суду и о томе обавијестити странку. (Досада је такав поднесак одбациван).

(22) В. Ернест Керн, Уз данашњу проблематику темеља управног права, *Archiv für Rechts- und Staatsphilosophie* 1957. Bd.. XLIII, No 4, стр. 505—518 пријевод у књизи проф. др Е. Пусић: Проблеми управљања — изабрани текстови, Загреб 1971 стр. 272 —248.

2. новела строго разликује уредност захтјева од његове аргументације. Захтјев странке мора се у складу с правилима поступка, материјалним прописима — ријешити и кад странка ни на посебан позив органа није понудила доказе.

Олакшано је достављање писмена држављанима СФРЈ који живе у иностранству. Неке исправе издате на захтјев странке могу се достављати и непосредно, а не само преко дипломатских и конзуларних представништава СФРЈ у иностранству.

Ад. 3. — Орган управе који води поступак не може од странке тражити увјерење о чињеницама о којима се води службена евиденција, неовисно о томе тко ту евиденцију води, већ податке о тим чињеницама мора сам прикупити. (Досада се није могло од странке тражити увјерење само када службену евиденцију о чињеницама води неки други орган управе на подручју исте друштвено-политичке заједнице.

Прописима и самоуправним опћим актима одређује се о којим се чињеницама води службена евиденција.

Кад се неке чињенице утврђују увјерењем, странка има право да јој се такво увјерење изда и има право негативну одлуку о томе побити жалбом као и сваку другу одлуку. Осим тога, странка може да тражи да се погрешно увјерење измијени (замјени новим увјерењем).

Ад. 4. — И досада је било предвиђено да друштвена организација може под одређеним увјетима судјеловати у поступку са својством странке ради остваривања заштите одређених права својих чланова, разумије се, уз њихов пристанак. Сада је таква могућност проширена и на организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, друштвене организације и удружења грађана под увјетом да је самоуправним опћим актом тих организација и заједница предвиђен задатак тих организација и заједница да штите одређена права и интересе својих чланова. Осим тога, самоуправне организације и заједнице могу, ако је то њиховим самоуправним опћим актима предвиђено, заступати раднике на њихов захтјев.

Као што у све већој мјери задовољавају своје интересе удружени с другим радним људима у самоуправним организацијама и заједницама радни људи и грађани у све већој мјери уживају подршку тих организација и заједница у остваривању и заштити својих права и правних интереса.

б) *Заштита јавног интереса.* — Прописујући повољније правне увјете за остваривање и заштиту права грађана, 2. новела ЗУП-а истовремено отвара шире правне могућности и поставља веће захтјеве ради заштите јавног интереса. То двоје једно другом не протурјечи. Због претежно официјелног карактера управног поступка чувар јавног интереса у управном поступку је орган који води поступак. Но ради заштите одређених друштвених интереса законом могу бити овлаштени и неки други органи (на примјер јавни тужилац, јавни правобранилац или неки други орган) да у својству странке судјелују у поступку, односно / појединим фазама поступка (обично у фази правних лијекова) 2. новела предвиђа да у поступку може судјеловати у својству странке и друш-

твени правобранилац самоуправљања, ради заштите друштвеног власништва и права самоуправљања⁽²³⁾.

Ради осигурања провођења извршења у јавном интересу, предвиђено је да се закључак о дозволи извршења мора донијети у року од 30 дана од дана извршености.

Полазећи од уставне поставке да је брига о законитости дужност свих органа и организација, па и грађана⁽²⁴⁾, 2. новелом ЗУП-а предвиђено је да је сваки орган који сазна за незаконитост рјешења због које се може употребити који изванредни правни лијек дужан о томе обавијестити орган надлежан за подузимање тог лијека.

6. Употреба језика и писама

Као елемент и битан увјет опће равноправности у вишенационалној заједници, у новој Југославији је од самог њеног постанка прокламирано и примјењивано начело равноправности језика и писама народа и народности у свим областима друштвеног живота, а посебно у поступцима у којима се одлучује о правима и интересима грађана и других друштвених субјеката.

У СФРЈ у службеној употреби су језици народа, а језици народности — у складу с уставом и законом. Устав СФРЈ обавезује друштвено-политичке заједнице и самоуправне организације и заједнице на чијем подручју живе поједине народности да својим актима (законом и статутом, односно самоуправним опћим актом) осигурају остваривање равноправности језика и писама тих народа и народности у службеној употреби (чл. 246. Устава СФРЈ).

Устав гарантира свакоме право да се у поступку пред судом или другим органом или организацијом у којем се одлучује о његовом праву или правном интересу може служити својим језиком и да се у том поступку упознаје на свом језику са чињеницама. Незнање језика на коме се води поступак не може бити препрека за обрану и остваривање права и правних интереса (чл. 214. Устава СФРЈ).

Устав, дакле, третира питање језика у поступку не само с гледишта равноправности народа и народности у СФРЈ, већ и са гледишта осигуравања повољних процесних увјета за остваривање и заштиту права и правних интереса у поступку.

2-ом новелом ЗУП-а требало је та уставна начела конкретизирати на специфичном подручју управног поступка, разумије се, у мјери у којој то ЗУП као савезни закон допушта.

⁽²³⁾ То је нови посебни орган којег уводи Устав СФРЈ од 1974. године који се брине о заштити друштвеног власништва и права самоуправљања, као основних вриједности социјалистичког самоуправног друштва. С обзиром на то, да јје једна од основних његових метода да упозорава, даје мишљења и предлаже, а изузетно и да подузима одређена правна средства у појединим поступцима — друштвени правобранилац самоуправљања упоређује се са Омбудсман-ом, односно Le Mediateur-ом у Француској. В. Проф. др Драгаши Денковић, Друштвени правобранилац самоуправљања, Округли сто о судовима удруженог рада и друштвеном правобраниоцу самоуправљања, Београд 30—31 мај 1977. г. (прилог часописа „Правни живот“ бр. 6-7/77).

⁽²⁴⁾ Иако уставна одредба може бити подлога и за увођење тзв. actio popularis у југословенском правном систему actio popularis сусреће се сасвим изузетно (на примјер, у поступку за испитивање поријекла имовине, у неким пореским стварима и сл.). Заштита јавног интереса у појединим поступцима повјерена је организираној и систематској бризи овлашћених државних или друштвених органа, а не нахођењу појединаца.

Према 2-ој новели ЗУП-а управни поступак води се на језику народа и народности који је, односно који су, у службеној употреби на подручју органа који води поступак, а који је језик, односно који су језици у службеној употреби прописано је Уставом СФРЈ, уставима република и аутономних покрајина, законима и статутима опћина и самоуправним актима самоуправних организација и заједница.

У складу са законом, статутом опћине, односно самоуправним актом самоуправне организације и заједнице грађани СФРЈ имају право да се као странке или други судионици у поступку служе својим језиком, неовисно о томе на којем се језику води поступак. Ако се поступак не води на језику странке, орган који води поступак дужан јој је омогућити да ток поступка прати на свом језику. Да би се странке и други судионици у поступку могли тим правом користити у пуној мјери, службена особа која води поступак дужна их је о томе поучити и ту поуку (као и њихове изјаве у вези с даном поуком унјети у записник. Странка има право подносити исправе на језику било којег народа Југославије, а на језику народности ако тој народности припада.

Странци који судјелују у поступку у било ком процесном својству, а не знају језик на коме се води поступак, имају право да се служе својим језиком и да прате ток поступка преко тумача кога је дужан осигурати орган који води поступак.

Како због свог политичког, тако и због свог процесног значења, одредбе ЗУП-а о употреби језика осигуране су одговарајућим санкцијама. Сматра се апсолутном повредом правила управног поступка ако особи која је судјеловала у поступку у било ком процесном својству није била дана могућност да се, уз увјете предвиђене ЗУП-ом, служи својим језиком. Због тих повреда рјешење се може побијати жалбом, а ако је рјешење коначно може се поступак обновити.

7. *Побољшање неких досадашњих одредаби*

2-го новелирање ЗУП-а искориштено је и за побољшање неких процесних рјешења, попуњавања празнина у досадашњим правилима поступка и отклањање неких омашки у досадашњем тексту⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Ево неколико примјера:

Правомоћност може стећи не само рјешење којим је странка стекла неко право, већ и рјешење којим је странци наметнута обавеза. Ни таково се рјешење без пристанка странке не може мијењати или укидати, осим у случају кад је то законом изричито прописано (чл. 11).

Закључком којим се допушта повраћај у пријашње стање поништавају се (а не укидају, као што је стајало у ранијем тексту) сва рјешења и закључци које је орган донио у вези с пропуштањем, јер се само тако постиже сврха повраћаја (чл. 108 ст. 2).

Прецизирано је да исправак рјешења чини интегрални дио рјешења и делује ретроактивно (чл. 219).

Прописано је да се у случају одбијања жалбе странке рок који је остављен странци за испуњење обавезе (парцициони рок) рачуна од дана достављања другостепеног рјешења.

У случају смрти странке у току поступка, поступак ће се обуставити или наставити о зависно о природи ствари (чл. 54).

Прецизирана је дужност првостепеног органа, чије је рјешење поводом жалбе поништено и предмет враћен на поновни поступак, да у свему поступи по примједбама другостепеног органа и без одгоде, а најкасније у року од 30 дана донесе ново рјешење. Итд.

8. Осигурање примјене ЗУП-а

Полазећи од сазнања да закони вриједе онолико колико се и како се примјењују, 2-га новела предвиђа и одређене мјере којима се осигурава примјена ЗУП-а.

Предвиђено је да се овлаштење за подузимање радњи у поступку односно за рјешавање може дати само службеној особи која има стручну спрему прописану републичким, односно покрајинским законом; проширена је одговорност функционера који руководе радом органа управе односно инокосних пословодних органа самоуправних организација и заједница (директора) не само за правовремено рјешавање већ и за правилно примјењивање ЗУП-а и стручно усавршавање особа које раде на рјешавању управних ствари; они су дужни најмање једанпут обавјештавати скупштину друштвено-политичке заједнице о стању рјешавања управних ствари. У свим друштвено-политичким заједницама морају постојати органи који се брину о провођењу ЗУП-а. Они остварују увид у рјешавање управних ствари, а нарочито о придржавању рокова за рјешавање, брину се о томе да се службене особе које раде на управним стварима буду што боље упознате с одредбама ЗУП-а; републички односно покрајински орган који брине и примјени ЗУП-а дужан је прописати обрасце за поједине радње у поступку (а може и за друге радње), а савезни орган који се брине о примјени ЗУП-а (сада је то Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе) дужан је на захтјев органа односно организације које рјешавају у управном поступку давати објашњење о примјени одредаба ЗУП-а. Тај орган организира и статистичка истраживања од интереса за цијелу земљу у области евиденције о подацима потребним за праћење и провођење ЗУП-а и за праћење одржавања рокова прописаних за рјешавање у првостепеном и другостепеном поступку.

* *

*

Као што је изложено усклађивање ЗУП-а са Уставом СФРЈ од 1974. године није се ограничило на термилошко усклађивање већ представља значајну еволуцију правила управне процедуре која је започела још са првим новелирањем од 1965. године. Но то је само парцијалан захват у управну процедуру и у стручним круговима изражава се мишљење да је потребно одмах наставити рад на темељитом преиспитивању и неких других института па и управне процедуре у цјелини, како би се правила те процедуре што више ускладила с опћим положајем радних људи и грађана у југословенском самоуправном друштву.

Иван Матовић