

Доц. др Милош Прица

Правни факултет Универзитета у Нишу

ОДНОС ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ДРУГИХ ЗАКОНА У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ¹

У правном поретку постоје системски и посебни закони. Системски закони су они закони који на целовит начин уређују једну област правног поретка, док посебни закони то не чине, следствено чему системски закони јесу и општи закони. Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона.

Закон о општем управном поступку је системски закон у правном поретку, имајући у виду да је њиме на целовит начин уређена област управнопроцесног законодавства. У погледу односа Закона о општем управном поступку и других системских процесних закона, примењује се режим правне упућености, нипошто режим правне подређености. С друге стране, Закон о општем управном поступку као општи закон према многобројним посебним законима стоји у режиму непосредне, супсидијарне и сходне примене властитих одредаба. Наше је настојање да у чланку објаснимо разлику између непосредне, супсидијарне и сходне примене Закона о општем управном поступку, особито имајући у виду да у правној литератури није изложена разлика између сходне и супсидијарне примене закона. Јер, сходна примена није исто што и супсидијарна примена општег закона. Сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у свим питањима која нису уређена посебним законом.

Кључне речи: Закон о општем управном поступку; Системски закони; Општи закони; Посебни закони; Непосредна примена општег закона; Супсидијарна примена општег закона; Сходна примена општег закона.

Милош Прица, pricamilos@prafak.ni.ac.rs.

¹ Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја РС према уговору евиденциони број 451-03-9/2021-14/200120.

1. ЈЕДИНСТВО ПРАВНОГ ПОРЕТКА КАО УСТАВНИ ПРИНЦИП И ЗАКОНСКО УРЕЂИВАЊЕ ОБЛАСТИ ПРАВНОГ ПОРЕТКА. СИСТЕМСКИ, ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЗАКОНИ

У различитим областима правног поретка заступљени су бројни правни режими уређивања правних предмета. Правни режими у питању састављени су од правних принципа и правних норми, у чијој основи лежи разлика између телеолошких правних ставова, системских правних ставова и регулативних правних ставова, имајући у виду да правне норме и правни принципи по својој унутарњој (правнолошкој) структури јесу *правни ставови*,² али правни ставови различитог својства. *Телеолошки правни ставови* изражавају основне правне идеје и усмеравају правну свест у поретку правне државе, опредељујући тиме правни основ правних норми као регулативних правних ставова и правни основ делатности субјеката правног поретка. *Системски правни ставови* уређују међусобни однос градивних ентитета правног поретка те правно уређују ток, обим и домашај правног уређивања и делатности субјеката правног поретка, док *регулативни правни ставови* непосредно правно уређују субјективна права и правне дужности субјеката правног поретка.³ Правни принципи представљају телеолошке правне ставове, док се правне норме јављају као системски и регулативни правни ставови. Системски правни ставови⁴ искључиво имају облик општих правних норми са општим правним дејством, док се регулативни правни ставови јављају као правне норме са дејством *erga omnes* и правне норме са дејством *inter partes*.

У свим областима правног поретка важе правни принципи као основни телеолошки правни ставови и опште правне норме као си-

² Петровић вели: „Правни став (немачки: *Rechtssatz*) и правни акт представљају последње, коначне носиоце испољавања права. Све што се права тиче, у једном је или у другом, или је са њима повезано; с тим што је правни став интенционалан израз правне статике (у њему право заправо правна мисао, ‘стоји’), док је правни акт елемент правне динамике, правног живота и кретања.“ М. Петровић, *Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа*, Савремена администрација, Београд 1981, 75. Становиште о правној норми као правном ставу заступао је и Тома Живановић: Т. Живановић, *Систем синтетичке правне филозофије, синтетичка филозофија права I*, Београд 1951, 60. и 65.

³ У нашој правној литератури уобичајено се израз „норме о понашању“ (Р. Лукић, *Теорија државе и права, II. Теорија права*, Београд 1954, 84–85), при чему регулативни правни ставови немају у виду само понашање физичких лица, већ и делатност државних органа и других субјеката правног поретка.

⁴ Процесне норме имају карактер системских правних ставова, с тим да карактер системских правних ставова имају и уставне и законске норме које утврђују правни основ или обим и домашај правног уређивања. Одавде произлази да је разлика између системских и регулативних правних ставова шира у односу на разликовање материјалноправних и процесних норми.

стемски правни ставови, чиме се спречава самовоља субјеката правног поретка, као први услов и циљ постојања правне државе. Устав као основни закон превасходно садржи основне телеолошке и основне системске правне ставове, као што у свакој области правног поретка важе системски (основни) закони који нормирају основне телеолошке, системске и регулативне правне ставове – важеће у дотичној области правног поретка.⁵

Правни режими заступљени у правном поретку разликују се према својој садржини, а заправо разлика је у односу између правних принципа као телеолошких правних ставова и правних норми као системских и регулативних правних ставова под окриљем правног режима. Примера ради, правни режим типичног грађанскоправног уговора садржи (1) правне норме са дејством *inter partes* (регулативни правни ставови) које произлазе из слободне воље уговорних страна, (2) диспозитивне законске опште правне норме (регулативни правни ставови) које имају секундарни карактер, (3) опште правне норме као системске правне ставове⁶ и (4) правне принципе као телеолошке правне ставове који примарно важе спрам правног уређивања грађанскоправних уговора.⁷ Дакле, регулативни правни ставови садржани у поменутих уговорима произлазе из сагласности слободних воља као основног правотворачког извора у једној области правног поретка, под условом да правно уређивање у питању не угрожава очување правног поретка као целине.

⁵ М. Прица, „Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и унутрашњег правног система“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 80/2018, 135–180.

⁶ Чл. 10. Закона о облигационим односима (*Службени гласник СФРЈ*, бр. 29/78): „Стране у облигационим односима су слободне, у границама принудних прописа, јавног поретка и добрих обичаја, да своје односе уреде по својој вољи.“ Чл. 20. истога закона: „Стране могу свој однос уредити друкчије него што је овим законом одређено, ако из поједине одредбе овог закона или из њеног смисла не произлази што друго.“ Као потврду оправданости лучења системских правних ставова од регулативних правних ставова, позваћемо се на Водинелићево поимање *Увода у грађанско право*. Водинелић казује: „За разлику од посебних делова и од општег дела грађанског права, који представљају норме из којих се састоји грађанско право, увод у грађанско право је ознака за правне норме које нису саставни део грађанског права, него се односе на грађанско право, на грађанскоправне норме. Грађанскоправне норме уређују грађанскоправне односе – права, обавезе, способности и својства која имају лица у тим односима, стицање, промену или престанак тих права и обавеза, способности и својстава. Увод у грађанско право уређује разна питања, не о грађанскоправним односима, него о грађанскоправним нормама. Норме увода у грађанско право јесу норме о грађанскоправним нормама (метанорме)...“ В. Водинелић, *Грађанско право, увод у грађанско право и општи део грађанског права*, друго, измењено и допуњено издање, Београд 2014, 29.

⁷ Чл. 11. Закона о облигационим односима Републике Србије: стране у облигационим односима су равноправне. Чл. 12. истога закона: „У заснивању облигационих односа и остваривању права и обавеза из тих односа стране су дужне да се придржавају начела савесности и поштења.“

С друге стране, посве је другачија садржина правног режима делатности полиције усмерене на одржавање јавног реда и мира, због тога што правни режим о којем говоримо садржи законске норме као системске правне ставове који одређују ток и границе физичке делатности полиције, али се ток делатности у питању законским нормама не може зауставити јер је посредни физичка делатност оснажена претпоставком легалности и оценом целисходности, са могућношћу непосредног извршења. Но и овде примарно важе правни принципи као основни телеолошки правни ставови⁸ а законске норме као системски правни ставови⁹ онемогућавају самовољу полиције, чиме се одржава правни поредак. То значи да физичка делатност полиције као редовна и примарна делатност у правном поретку – садржински не може бити уређена законским нормама као регулативним правним ставовима, већ су правно уређени услови и границе распрострањања дотичне делатности, као и последице предузимања делатности, што све треба да обезбеди очување правног поретка.

С аспекта правне државе, веома је важно лучити *законитост* у *формалном смислу* од *законитости* у *материјалном смислу*. Генерално узевши, правни поредак је устројство државе као правно-политичке заједнице и бивство правно уређених односа између субјеката различитих институционалних поредака, детерминисаних правним принципима и правним нормама на темељу којих се остварује делатност дотичних субјеката. Спречити самовољу субјеката институционалних поредака – основни је смисао постојања правног поретка, дочим стварање права не може до краја представљати конкретизацију општих правних норми, имајући у виду нужност да конкретно правно уређивање у материјалном смислу буде и ван закона и изнад закона, што је истина недокучива данашњим српским правницима заробљеним у тамници нормативистичког легализма.¹⁰ У природи ствари је да у поретку правне

⁸ Чл. 31. Закона о полицији (*Службени гласник РС*, бр. 6/2016 и 18/2018): „Полиција обавља полицијске послове с циљем и на начин да свакоме обезбеди једнаку заштиту безбедности, права и слобода, примењујући закон и уставно начело владавине права.“ На основу овог општег телеолошког правног става, у чл. 32. истога закона предвиђени су правни принципи обављања полицијских послова (професионализам, деполитизација, ефикасност, економичност, законитост и сразмерност).

⁹ Законодавство о полицији је једно велико мноштво системских правних ставова који полицију и ограничавају и не ограничавају, што је последица физичке делатности полиције као примарне и редовне функције у правном поретку. Видети чл. 65–128 Закона о полицији (*Службени гласник РС*, бр. 6/2016 и 18/2018).

¹⁰ „Нормативистички легализам“ означава најуже значење нормативизма, под којим се право поима као стварање и примена законских и других општих правних норми као „формалних извора права“. Научно посматрано, правни поредак садржи саставне градивне ентитете, без којих је незамислива продорност правнонаучне анализе стварања

државе буду заступљени различити правотворачки извори (политичка оцена целисходности, управна оцена целисходности, слободна воља и разумска интерпретација правних правила и правних принципа). Правотворачки извори сачињавају унутарњу концепцију правних аката и правних радњи у правном поретку и уистину представљају материјалне изворе права на страни субјеката правног поретка.¹¹

Услед постојања различитих материјалних извора на страни субјеката правног поретка, функционисање правног поретка не може се зајазити пирамидалним током стварања и примене законских и других општих правних норми као „формалних извора права“, што је догма нормативистичког легализма, имајући у виду да принцип законитости у материјалном смислу није преовлађујући у свим областима правног поретка. Материјално право ствара се и ван институционалног поретка јавне власти, као делатност која не представља конкретизацију законских норми као регулативних правних ставова – на подручју слободне воље и приватног интереса у апсолутном смислу (нпр. закључивање уговора у грађанским правним стварима).¹² С друге стране, институционални поредак јавне

и конкретизације права, следствено чему нормативистичко гледиште није довољно за разумевање правног поретка. Наше мишљење је да правни поредак правне државе има следећу структуру: а) Основни (градивни) ентитети правног поретка: 1) правни субјект, 2) субјективно право, 3) правна дужност, 4) правни објект (предмет); 5) правни акт, 6) државна радња, 7) правна радња, 8) правне чињенице. У односу на правни поредак, сви поменути елементи имају једнак (конститутивни) значај, па би било посве погрешно поменуте елементе смештати у хијерархијску табелу јер би то било исто као када би се у смислу људског организма оцењивало превасходство десне руке у односу на леву руку, односно крвотока у односу на нервни систем и сл.; б) Материја правног уређивања: правна добра и правни интереси; в) Правотворачки извори: разумска интерпретација правних норми и правних принципа, политичка оцена целисходности, слободна воља и управна оцена целисходности; г) Облици правног уређивања: непосредни динамички: општи правни акти, индивидуални правни акти, државне и правне радње, непосредни статички: правни принципи, правне норме и правни стандарди и виши (правнонаучни) статички: правне ствари, правне ситуације и правни институти. М. Прица, „Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и ‘унутрашњег правног система’“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 80/2018, 135–180. М. Прица, *Експропријација као правни институт*, докторска дисертација, Ниш 2016, 20–82.

¹¹ Правотворачки извори очитују субјекта правног поретка у процесу стварања и примене права, опредељујући каузу његовога делања. Правотворачки извори откривају унутарњу концепцију свеколике духовне и физичке делатности у правном поретку, како у погледу формалних извора права, тако и у погледу свих правних и материјалних аката, послова и радњи у правном поретку. У том смислу смо на подручју материјалних извора права. При томе, правотворачке изворе на страни субјеката правног поретка неопходно је лучити од материјалних извора на страни правнога бића (нпр. објективни дух и правна свест као материјални извор права).

¹² Уговорне ствари очитују аутономију субјеката грађанског друштва од непосредног законског уређивања јер је у природи ствари да постоје правни предмети који ће се правно уредити уговором као индивидуалним законом, при чему се не доводи у

власти је нужно шири у односу на материјално (законско) право, имајући у виду политичку делатност државних органа која може да буде и изнад закона (нпр. закључивање међународног уговора).

Подвргавање конкретизованог правног уређивања законским нормама као системским правним ставовима изражава суштину *принципа законитости у формалном смислу*, дочим *принцип законитости у материјалном смислу* подразумева подвргавање конкретизованог правног уређивања законским нормама као регулативним правним ставовима. Само када се језгро конкретизованог правног уређивања налази у законској норми као регулативном правном ставу и под условом да у погледу тог уређивања важи потпуна правна везаност, исправно је говорити о постојању законитости у материјалном смислу, при чему се у различитим областима правног поретка развијају различити системи законског права. Повезаност између система законског права остварује се у мери развијања уставности, једнакости пред законом и правних принципа владајућих у различитим областима правног поретка. Законско правно уређивање својство система получаје захваљујући правним принципима као основним телеолошким правним ставовима, с тим да се однос између различитих система законског права непосредно успоставља путем систематско-телеолошког испитивања међусобног утицаја законских норми (регулативних и системских правних ставова) и правних принципа владајућих у различитим областима правног поретка. Системи законског права успостављају се у различитим областима правног поретка (грађанско законодавство, кривично законодавство, управно процесно законодавство и др.), као системи укореењени на различитим правним принципима.

Правни режим уређивања правних предмета подразумева укупност правних принципа као телеолошких правних ставова и правних норми као регулативних и системских правних ставова, следствено чему је свако правно уређивање у поретку правне државе нужно засновано на *законском основу*, барем у значењу горе наведене законитости у формалном смислу.

Јединство правног поретка је уставни принцип установљен у следству испитивања међусобног односа између закона као најважни-

питање да општа правна норма у другим областима поретка правне државе, упркос општем, може имати и непосредно прецизирано правно дејство. Код грађанских уговорних ствари правни значај није у томе што се правни предмет уређује уговором као појединачним правним актом, колико је значај у томе што правно биће уговорног уређивања успоставља слободном вољом уговорних страна, без придржаја императивних законских норми као регулативних правних ставова. Смисао аутономије грађанског друштва и јесте у томе да уговорно правно уређивање подлеже принципу законитости у формалном смислу, не и законитости у материјалном смислу.

јих формалних извора права у истој или различитим областима правног поретка. При томе је нарочито важно имати у виду и међусобни однос између закона важећих у истој области правног поретка, из чега произлази постојање системских (основних) закона и посебних закона у истој области правног поретка.

Уставни суд Републике Србије (даље: Уставни суд) је правни став који се односи на јединство правног поретка као уставни принцип заузео у својој Одлуци ГУЗ-231/2009 од 22. јула 2010. године (*Службени гласник РС*, бр. 89/10).¹³ Правни став Уставног суда гласи:

„Полазећи од одредбе члана 4. став 1. Устава која утврђује начело јединственог правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, Уставни суд указује да иако важећи правни систем у Републици не прави разлику између тзв. органских, основних или других закона који имају јачу правну снагу од осталих, „обичних“ закона, што има за последицу да, сагласно одредби члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима који се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања.“¹⁴

Занимљиво је навести да становиште Уставног суда критикују Петров и Симовић,¹⁵ дочим се с наше стране поменуто становиште оцењује као веома важно за функционисање правног поретка, законског права као система и унутрашњег правног система. При томе је важно разликовати испитивање односа између закона који регулишу различите области правног поретка, од ситуације када се испитује однос између закона у истој области правног поретка.

Системски закони су они закони који на целовит начин уређују једну област правног поретка, док *посебни закони* то не чине. Уставни суд је стао на правно становиште да „уставно начело јединства правног поретка подразумева међусобну усклађеност свих правних прописа у оквиру правног система Републике Србије, што начелно искључује мо-

¹³ У питању је правни предмет у којем је Уставни суд установио да је изменама и допунама Закона о јавном информисању (*Службени гласник РС*, бр. 71/09) наступила повреда јединства правног поретка на штету система законског уређивања привредних преступа који је уређен Законом о привредним преступима (*Службени гласник РС*, бр. 101/2005). ГУЗ-231/2009 од 22. јула 2010. године.

¹⁴ ГУЗ-225/2005 од 19. априла 2012. године.

¹⁵ В. Петров, Д. Симовић, „Четири питања из новије уставне праксе у Републици Србији“, *Правна ријеч* 39/2014, 117–127.

гућност да се законом којим се уређује једна правна област могу мењати, односно допуњавати поједина законска решења садржана у закону којим се уређује друга правна област“ (ИУз – 225/2005 од 19. априла 2012). У предоченом значењу, јединство правног поретка у поступку оцене уставности може подразумевати систематско-телеолошко испитивање двају (системских) закона из различитих области правног поретка, што је једна ситуација, док друга ситуација подразумева испитивање односа између системског (основног) закона који је уредио област правног поретка на целовит начин и закона који према системском стоји у односу посебног према општем. Посебан закон према *општем закону* може стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између непосредне, супсидијарне и сходне примене општег закона. Један системски закон према другом системском закону може стајати у односу посебног закона према општем закону али само у смислу правне упућености и нипошто у режиму правне подређености. Наведене чињенице чине оправданим употребу трију израза за означавање правног карактера закона: (1) *системски (основни) закон*, (2) *општи закон* и (3) *посебан закон*.

У погледу односа између закона из различитих области правног поретка, Уставни суд је, руководећи се, уставним принципом јединства правног поретка утврђеног одредбама члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава, испитивао однос одредаба члана 38а Закона о порезима на имовину (*Службени гласник РС*, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04) и правних правила Закона о основама својинскоправних односа (*Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80 и 36/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96 и *Службени гласник РС*, бр. 115/05). У овом правном предмету, поставило се питање односу између двају законских система, имајући у виду да су утврђивање и наплата пореза на имовину, на целовит начин регулисани потпуно одвојено предметним Законом о порезима на имовину, сагласно овлашћењу из чл. 97. тачка 6. Устава, према коме Република Србија уређује и обезбеђује порески систем, док су услови за стицање права својине и остала правила о преносу права својине на непокретностима уређена на систематски начин, Законом о основама својинскоправних односа којим се уређују својински односи, сагласно овлашћењу из члана 97. тачка 7. Устава. У овој правној ствари Уставни суд је установио повреду јединства правног поретка – одредбама једног системског закона на штету основних правних принципа и правних правила другог системског закона, са следећим образложењем:

„На основу резултата целокупног поступка спроведеног пред Уставним судом утврђено је да се оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину којом је прописано да се упис права на непокрет-

ности у земљишним, катастарским и другим јавним књигама не може вршити без доказа о плаћеном порезу на пренос апсолутних права, односно плаћеном порезу на наслеђе и поклон прописује, мимо услова прописаних Законом о основама својинскоправних односа, додатни услов за стицање права својине на непокретности и на тај начин ограничава Уставом зајемчено право на имовину утврђено одредбама члана 58. Устава. ... Како је оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину прописан још један услов који треба да се реализује у временском интервалу између закључења пуноважног уговора и уписа у јавне књиге – а то је плаћање пореза на пренос апсолутних права, Уставни суд оцењује да је таквим прописивањем ускраћено право купцу да изврши упис права својине у јавне књиге и тако постане власник предметне непокретности.¹⁶

У погледу односа посебног закона према општем закону, Уставни суд је у више наврата разматрао режим правне подређености посебног закона према општем (системском) закону. Основно гледиште Уставног суда тим поводом гласи: „... Да би одређени закон садржавао посебна правила и правне изузетке у односу на системске законе у одређеној области, законодавац са становишта Устава и правног поретка Републике Србије мора преиспитати у поступку прописивања тих посебних правила и правних изузетака испуњеност одређених предуслова. То је, пре свега, постојање оправдане потребе и легитимног циља на коме се заснива одступање од општих, системских правних правила у одређеним успостављеним друштвеним односима у конкретној области. Даље, прецизно се мора сагледати да ли се посебна правила и правни изузеци у потпуности ослањају на системска правила, тако да се у целини посматрано општа правила из системског закона могу несметано применити на сва питања која нису обухваћена и посебно уређена на изузетан, посебан начин. И на крају, мора се сагледати и да ли су посебна правила и правни изузеци у складу са Уставом и целокупним правним системом Републике Србије. Само на тај начин може се успоставити однос тзв. системских закона и тзв. посебних закона који уређују посебна правила и изузетке на начин који не угрожава јединство правног поретка, правну сигурност и остваривање Уставом зајемчених права и слобода“.¹⁷

Предочено гледиште је веома значајно, посебно имајући у виду да се као посебан може усвојити закон у формалном смислу, који по себи није неуставан. Зато је важно да посебан закон буде сагласан како Уставу тако и системском (основном) закону јер у противном није могуће

¹⁶ I Уз-225/2005, од 8. јуна 2012. године. Пажњу заслужује образложење Уставног суда у предмету оцене односа Закона о радиодифузији и Закона о заштити националних мањина: I Уз-27/2011, од 6. новембра 2013.

¹⁷ IУз-27/2011 од 6. новембра 2013. године.

очување правног поретка. Однос општег (системског) и посебног закона, Уставни суд је разматрао у поступку оцене одредбе члана 3. став 1. Закона о висини стопе затезне камате (*Службени гласник СРЈ*, бр. 9/01), у делу примене тзв. конформне методе. Оцена је Уставног суда у овој предмети била да наведена одредба није у сагласности са Уставом, имајући у виду њену несагласност са основним правним принципима Закона о облигационим односима, чиме је повређено јединство правног поретка као уставно начело. Образложење Уставног суда гласи:

„... Уставни суд налази да је одредбом члана 279. став 1. Закона о облигационим односима забрањено да се на доспелу, а неисплаћену уговорену или затезну камату, као и на друга доспела повремена новчана давања обрачунава затезна камата, изузев када је то законом одређено. Међутим, у ситуацији када се затезна камата обрачунава конформном методом за обрачунски период који је дужи од периода за који је прописана стопа затезне камате, у пракси се тада доспела камата за период прописане каматне стопе приписује главном дугу и тако чини основу за обрачун камате у наредном периоду по важећој каматној стопи за тај месец. Оваква примена конформне методе у материји обрачуна затезне камате значи да приписивање камате главници представља у поменути случајевима обрачун камате на камату, што је супротно начелу анатоцизма прописаног одредбом члана 279. став 1. Закона о облигационим односима. ... Све у свему, Уставни суд је закључио да се оспореном одредбом Закона о висини стопе затезне камате суспендује генерално правило из Закона о облигационим односима о забрани анатоцизма у материји обрачуна камата, а искључује се и примена других основних правних начела садржаних у Закону о облигационим односима (начело монетарног номинализма, начело лимита камате, забране злоупотребе права), као и других општих правних принципа и темељних вредности заштићених Уставом (принцип владавине права, социјалне правде, правне сигурности и др.), чиме се повређује начело јединства правног поретка утврђеног одредбама члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава који налаже међусобну усклађеност правних прописа“.¹⁸

Као веома важно у испитивању јединства правног поретка као уставног принципа, Уставни суд узима одредбе општег (системског) закона које допуштају могућност да се посебним законом поједина питања по природи ствари другачије уреде. То, међутим, не спречава Уставни суд да одредбе посебног закона не подвргне систематско-телеолошкој оцени наспрам правних принципа и градивних правних правила општег закона. Узимајући наведено у обзир, илустративан је извод из образложења једне одлуке Уставног суда:

¹⁸ IУз-82/2009 од 27. јула 2012. године.

„Уставни суд је стао на становиште да, иако је чланом 1. став 2. Закона о државним службеницима прописано да се поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу посебним законом уредити и другачије ако то произлази из природе њиховог посла, оспорено решење из чл. 38. Закона не може представљати овакво законом допуштено одступање од системских решења, јер се, у конкретном случају не ради о одређеним правима и дужностима државних службеника која произлазе из специфичне природе посла државног органа у коме су запослени, већ о регулисању начина престанка рада на положају државних службеника у министарствима и посебним организацијама у одређеном временском периоду, без обзира на природу послова које обављају.“¹⁹

С тим у вези, Уставни суд је у једној одлуци обелоданио веома важан правни став везано за испитивање законског основа за доношење посебног закона: „... Имајући у виду да уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима, *па и у случају када је системски законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања.*“ (подвукао М. П.) – ГУз-17/2011 од 25. јуна 2013. године.

Одавде произлази да Уставни суд у испитивању јединства правног поретка као уставног принципа следи само језичко тумачење, већ преваходно користи систематско-телеолошку анализу дејства правних правила посебног закона у односу на правне принципе и градивна правила општег закона.

Јединство правног поретка као уставни принцип, властити сми-сао црпе из потребе обезбеђивања да различити системи законскога права не угрозе уставност, једнакост пред законом и правне принципе владајуће у различитим областима правног поретка, што би требало да обезбеди очување правног поретка. С друге стране, однос између закона из различитих области правног поретка у равни појединачних правних предмета, требало би да представља систематско-телеолошко повезивање закона и правних института, чиме се поставља темељ на којем се подиже зграда „унутрашњег правног система“. Примерице, закон о експропријацији је системски (општи) закон који уређује за-снимање неколико правних института, а само један од тих института (експропријација у материјалном смислу) остаје у правном режиму нормираном одредбама закона о експропријацији. Тако, службености у општем интересу (административне службености) се успостављају у поступку експропријације али се службености у питању надаље упо-

¹⁹ ГУз-920/2012 од 27. марта 2014. године.

добљавају правном режиму службености, који уређује Закон о основама својинскоправних односа, као општи закон за све службености у правном поретку. То значи да административне службености према типичним грађанскоправним службеностима стоје у односу посебног правног института према општем правном институту. С друге стране, на закуп у општем интересу, који се заснива у поступку експропријације, не може се применити правни режим закупа као правног института проистеклог из Закона о облигационим односима, имајући у виду да је наш системски закон о облигационим односима искључио могућност примене својих одредаба на закупе уређене посебним прописима (чл. 568. Закона о облигационим односима). Дакле, административни закуп је посебан правни институт који не може према типичном грађанскоправном заупу стајати у односу посебног правног института према општем правном институту.²⁰

2. ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ КАО СИСТЕМСКИ И ОПШТИ ПРОЦЕСНИ ЗАКОН

Закон о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП)²¹ је системски закон у правном поретку, имајући у виду да је њиме на целовит начин уређена област управнопроцесног законодавства. То значи да је ЗУП системски закон у управној материји, као што и у другим правним материјама постоје системски процесни закони (Законик о кривичном поступку – у кривичној материји, Закон о парничном поступку – у грађанској материји, итд.). ЗУП је процесни закон који се примењује поводом правног уређивања конкретизованих правних предмета. Као процесни закон, ЗУП садржи правне принципе као телеолошке правне ставове и правне норме као системске правне ставове, а законске норме као регулативни правни ставови – на основу којих се правно решава предмет управног поступка – садржане су у меродавном материјалноправном закону.

Не постоји закон у правном поретку који би се у погледу повезаности са другим законима могао упоредити са ЗУП-ом, имајући у виду да су ширење законског правног уређивања и умножавање законских норми у правном поретку Републике Србије довели су до тога да постоји преко две стотине (материјално-процесних) закона у којима постоји упућивање на примену ЗУП-а. Невоља у вези с тим је томе што у нашој јудикатури и правној науци нису утврђени јасни критеријуми за уређивање односа између ЗУП-а и других закона који упућују на примену одредби ЗУП-а.

²⁰ М. Прица, „Expropriation in a Material Sense“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 89/2020, 139–161.

²¹ Закон о општем управном поступку Републике Србије – ЗУП (*Службени гласник РС*, бр. 18/2016).

У другим областима правног поретка, постављени проблем се – како смо већ истакли – решава као однос између системских, општих и посебних закона под окриљем јединства правног поретка као уставног принципа. Међутим, примена јединства правног принципа као уставног принципа није довољна за уређивање односа ЗУП-а и других закона, имајући у виду да ЗУП стоји у различитим режимима непосредне и упућујуће примене својих одредби спрам примене одредаба других закона са којима је повезан.²² Према нашем мишљењу, посебни закони према ЗУП-у као општем закону могу стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона. У правној литератури није изложена разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона, тако да у законодавству и свести наших правника не пребива став о разликовању сходне и супсидијарне примене општег закона. Наш став је да сходна примена није исто што и супсидијарна примена општег закона. Јер, сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у целости у свим питањима која нису уређена посебним законом. То значи да супсидијарна примена општег закона премаша обухват примене јединства правног поретка као уставног принципа, дочим сходна примена општег закона не мора подразумевати примену јединства правног поретка као уставног принципа.

Општи закон не укључује примену јединства правног поретка као уставног принципа када је посреди упућивање једног системског закона на примену другог системског закона, чиме се успоставља однос између једног системског закона као посебног закона и другог системског закона као општег закона. Један системски закон може у правном поретку стајати према другом системском закону у односу посебног закона према општем закону – само у режиму правне упућености одн. сходне примене. То значи да правни принципи установљени системским законом у једној области правног поретка не могу бити надређени правним принципима установљеним системским законом у другој области правног поретка, следствено чему је искључена могућност постојања правне подређености и супсидијарне примене једног системског закона наспрам другог системског закона. Такав пример нуди нам управо ЗУП који може предвидети искључиво сходну примену одредаба Закона о облигационим односима везано за правни режим управних уговора, а разлог упућивања на системски закон о облигационим односима јесте попуњавање правних

²² М. Прица, „Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – Уједно излагање о унутрашњем правном систему“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 78/2018, 113–123.

празнина – сходно материји правног уређивања – у уређивању управног уговора као посебног правног института.²³ Будући да се ЗУП-ом поводом управних уговора утеловљује судска заштита у управном спору, *ratio legis* је да се управни уговор развија као самосталан правни институт, под окриљем императивних законских норми у различитим областима правног поретка и са сходном применом Законом о облигационим односима. Разуме се, на управном и грађанском правосуђу је задатак непосредног доктринарног дефинисања управног уговора као правног института – откривањем и дефинисањем типичних правних предмета (правних ствари) и правних ситуација – на тремеђи законског уређивања управних уговора између (1) материјалноправних законских одредаба о управним уговорима у различитим областима правног поретка, (2) одредби ЗУП-а и (3) одредби Закона о облигационим односима. На примену Закона о облигационим односима у управној материји упућују и други закони. Тако, општи режим грађанскоправне одговорности за штету у нашем правном поретку установљен је Законом о облигационим односима,²⁴ с тим да Закон о облигационим односима не важи као основни (системски) закон у погледу одговорности државе за штету. Наиме, Закон о облигационим односима не уређује одговорност државе за штету на општи начин, осим што међу посебне случајеве одговорности убраја одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација, када обавеза накнаде штете пада на државу.²⁵ Стога, правни режими одговорности државе за штету у нашем важећем правном поретку имају посебне законске основе, који наспрам општег режима грађанскоправне одговорности за штету стоје у односу посебног према општем. При томе, правни режим одговорности за штету сходно се примењује на питања која нису регулисана у посебним правним режимима одговорности државе за штету. Као пример сходне примене може се предочити и упућивање Закона о управним споровима на сходну примену Закона о парничном поступку у управносудском поступку (управном спору).²⁶ У описаним примерима

²³ Члан 26. важећег Закона о општем управном поступку у погледу управних уговора предвиђа супсидијарну примену закона којим се уређују облигациони односи. Не можемо знати какво је значење израза „супсидијарна примена“ законодавац имао у виду, али према значењу „супсидијарне примене“ какво смо изнели у овом раду, можемо закључити да се одредбе Закона о облигационим односима не могу у целисти применити на режим управних уговора из Закона о општем управном поступку, следствено чему не може важити супсидијарна, већ сходна примена закона којим су уређени облигациони односи.

²⁴ Закон о облигационим односима, чл. 154–209.

²⁵ *Ibid.*, чл. 180–184.

²⁶ Странка у управном спору није овлашћена за подношење захтева за заштиту законитости против правноснажне одлуке Врховног суда Србије сходном применом члана 418. ЗПП. Пресуда Врховног суда Србије Узз. 34/07 од 22. новембра 2007. године, *Билтен судске праксе Управног суда* 1/2010, 126–127.

сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, а искључена је могућност супсидијарне примене општег закона која би подразумевала примену општег закона у целости – у свим питањима која нису уређена другим системским законом.

С друге стране, ЗУП као општи закон према многобројним посебним законима стоји у режиму непосредне, супсидијарне и сходне примене властитих одредби. Прво, ЗУП примењује се непосредно и у целости као процесни закон на чију примену је упутио меродавни материјалноправни закон који не садржи процесне одредбе.²⁷ У овом примеру ЗУП је једини процесни закон који се примењује поводом решавања правног предмета, што је једна ситуација, док друга ситуација подразумева да је на примену ЗУП-а упутио посебан закон, који осим материјалноправних садржи и процесне норме. У овој потоњој ситуацији неопходно је утврдити критеријум за уређивање односа између процесних одредби посебних закона и одредби ЗУП-а као општег закона. Важећи ЗУП има карактер општег процесног закона са непосредном применом у управној материји, при чему се овим законом прецизира основ за доношење посебних закона:

„(1) Овај закон примењује се на поступање у свим управним стварима. (2) Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.“ (чл. 3. ЗУП-а).

То значи да је важећим ЗУП-ом прописан режим правне надређености општег закона над посебним законима. С једне стране, одавде произлази да важећи ЗУП предвиђа примену властитих одредби у погледу свих управних ствари, што значи да је начин примене ЗУП-а као општег закона условљен утврђивањем појма управне ствари спрам правних предмета који се правно уређују издавањем индивидуалних правних аката. Друго, важећи ЗУП очевидно има у виду непосредну примену својих одредби у делу општих правних начела и гарантованог степена правне заштите и супсидијарну примену властитих одредби на сва питања која нису уређена посебним законом, што не одговара правној стварности великога мноштва разноврсних материја које се уређују законским императивним нормама у правном поретку Републике Србије.

²⁷ Пример материјалноправног закона који не садржи процесне одредбе и упућује на примену Закона о општем управном поступку је Закон о културним добрима (*Службени гласник РС*, бр. 71/1994, 52/2011, 99/2011 и 6/2020).

У порецима данашњих европских држава на снази је ширење законског правног уређивања – у неколико аспеката. Прво, за разлику од „либералне правне државе“ (настаје крајем 18. и у свом изворном облику битише до Великога рата) у чијем се поретку подразумевало постојање закона у материјалном смислу, у постојећим правним порецима јављају се и закони у формалном смислу. Закон у материјалном смислу јесте правна норма или правни пропис, одређење онога „што по праву треба да буде за свакога“. „Општа и апстрактна правна одредба је закон у материјалном смислу. Индивидуална и конкретна правна одредба је закон у формалном смислу ако происходи од законодавног органа. С тачке материјалнога становишта, она је, према околностима, управни или судски акт.“²⁸ Код појма закона у формалном смислу – закон је форма којом се у погон стављају конкретизоване заповести у посебним случајевима. Лабанд каже: „Државне радње јесу, тако, обично операције које могу да се састоје од читавога ланца појединих радњи. И тежиште не лежи на завршним карикама тог ланца, којима се коначно постиже успех, него на иницијалној радњи која све остале има за последицу. Државна се радња стога може извршавати дугим низом наредаба које се унутар самога управног апарата даље разгранављују, пресађују, преображавају у детаљне прописе, подстичу допунске правилнике нижих места итд., да би се тек у завршној тачки преокренуле у радње које развијају деловање према споља... Један закон који налаже изградњу каквога канала, какве железнице, једне тврђаве, или наређује подизање одређенога зајма, почетак је комплекса радњи којима треба да се постигне одређени успех, и због тога је, у материјалном смислу, управни акт.“²⁹

Друго, гесло законодавства у поретку либералне правне државе гласило је: „На основу закона, али не и непосредно законом“. У данашњим правним порецима дошло је до прихватања и снажног ширења доктрине о непосредном законском уређивању у свим областима правног поретка, чиме принцип законитости у материјалном смислу потискује аутономију субјеката територијалне заједнице и грађанско друштво, следствено чему се сужава поље аутономног дефинисања правних ставова под окриљем грађанскога друштва. У поретку „либералне

²⁸ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право с међународним управним правом*, Ниш 2020, 4–14. Пример закона у формалном смислу је Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта „Београд на води“ (*Службени гласник РС*, бр. 34/2015 и 103/2015). М. Прица, „Јединство правног поретка као уставни принцип и законско уређивање експропријације“, *Усклађивање права Србије са правом Европске уније* (ур. Г. Обрадовић), Ниш 2020, 157–186.

²⁹ Р. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen 1911, 180; М. Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Ниш 2011, 60.

правне државе“ такво стање се не би могло ни замислити, немоћи прихватити, особито имајући у виду да је доношење грађанских закона замишљено као правна заштита грађанског друштва, а постојање грађанског друштва и данас представља неопходну претпоставку, не само за слободан развој личности и слободу уопште, већ и за спонтано испољавање јавности – превасходно у поступку доношења закона. Уосталом, обликовање јавности у реченом смислу представља услов за постојање демократског друштва!

Треће, у актуелним правним порецима на снази је ширење интервенционизма законских императивних норми у свим областима правног поретка, при чему интервенционизам у питању прати дифузија бића државне власти („управни феудализам“), као последица постојања великог мноштва органа јавне власти и ималаца јавних овлашћења у поретку правне државе. Невоља за правну државу је двострука, а на име у томе што законски интервенционизам сужава аутономију грађанског друштва и субјеката територијалне заједнице, а „управни феудализам“ дезинтегрише институционални поредак државне управе. Напослетку, услед снажног умножавања прописа (закона и подзаконских аката), у правним порецима правну снагу задобија мноштво законских норми и закона различитих, при чему је у великом броју данашњих држава на делу непостојаност законског права, имајући у виду да се постојећи закони подвргавају режиму законодавне реформе као процеса сталног нестајања и настајања закона. Гирке с тим у вези вели:

„Склоност данашњице као борбеним законима, ка тренутним законима, ванредним законима, опортуним законима, крије у себи један разоран нагон, који није просто непријатељски према праву, већ је такође непријатељски према култури.“³⁰

Имајући ово у виду, широка примена ЗУП-а не представља резултат ширења интервенције органа државне управе, већ напротив представља последицу ширења законског императивног правног уређивања у правном поретку. То значи да се ЗУП примењује и у правним материјама које се према правним добрима и правним интересима разликују од управне материје у којој важи примат општег добра и општих интереса. Одавде произлази наша упитаност: да ли је правно исправна непосредна и супсидијарна примена ЗУП-а наспрам свих од преко две стотине закона који упућују на примену ЗУП-а као општег закона?

Наше је гледиште да је непосредна примена ЗУП-а оправдана само у управној материји. Под управном материјом имамо у виду подручје језгра (најужег подручја) општег добра у којем влада превасходство

³⁰ О. von Gierke, *Deutsches Privatrecht*, I, Leipzig 1895, 121, фн. 37.

општих правних интереса као динамичких израза општег добра. У подручју језгра општег добра нужно је постојање управних органа и државне управе као институционалног поретка јавне власти, а делатност органа државне управе превасходно је усмерена на заштиту општег добра, правног поретка и јавног поретка, што је основни циљ управне делатности. За утврђивање и разумевање облика и каузе управне делатности, неопходно је поћи од својстава управне материје и циља делатности органа државне управе. Основно својство управне материје састоји се у примату општих интереса у језгру општег добра државе као правно-политичке заједнице, с тим да општи интерес не би требало поистовећивати са јавним интересом. Јер, општи интереси представљају динамичке изразе општег добра, приватни интереси јесу динамички изрази индивидуалних правних добара грађана као имаоника слободе и субјеката правног поретка, док јавни интерес представља регулативну детерминанту правног поретка и статички израз општег добра. Јавни интерес је у поретку правне државе укотвљен између: општих и приватних интереса, јавности и приватности, интервенционизма државне управе и грађанског друштва, институционалног поретка јавне власти и институционалног поретка територијалне заједнице, с циљем успостављања равнотеже између различитих правних добара, правних интереса и циљева правног поретка.³¹

Императивне законске норме представљају најјачи израз јавног интереса као регулативне детерминанте у правном поретку, што значи да се императивним нормама поставља статичка равнотежа између правних добара и правних интереса у правном поретку, при чему домаћај примене императивних правних норми није исти у свим областима правног поретка одн. у свим материјама правног уређивања. Узмимо, на пример, област наслеђивања у којој су и те како заступљене императивне законске норме, с циљем заштите породице засноване на крвном сродству – правног добра на којем почива наслеђивање у нашем правном поретку. Присуство законских императивних норми у области наслеђивања битно ограничава слободну вољу као правотворачки извор али императивне норме слободну вољу никако не могу искључити. Премда оставински поступак подразумева једнострано правно уређивање од стране надлежног суда, на правно уређивање предмета оставинског поступка нужно утиче слободна воља наследника, за разлику од управног поступка у коме слободна воља не може утицати на мериторно решавање предмета поступка. Зашто? Зато што у грађанско-правној (аутономној) материји императивне правне норме представљају регулативну детерминанту приватних интереса и њихова равнотежа

³¹ М. Прица, (2016), 211–229 и 269–281.

наспрам поменутог правног добра оличава јавни интерес као регулативну детерминанту, док у управној материји важи примат општих интереса као динамичких израза општег добра.

У управној материји постоји превасходство општих интереса приликом одређивања односа између општег добра наспрам других правних добара и приватних интереса, при чему је императивним правним нормама такође утврђен статички однос између различитих правних добара и правних интереса у најужем подручју општег добра, а на органу државне управе је да уреди правни предмет разумском интерпретацијом законских императивних норми. Уз то, у најужем подручју општег добра није могуће законским императивним нормама у статичком (правновезаном) смислу потпуно регулисати испољавање општих интереса јер сфера ирационалног и непредвидљивог у животу једне правно-политичке заједнице означава латентно присуство општих интереса и чини нужним постојање посебних овлашћења органа државне управе, следствено чему управно-правни режим у правном поретку оличавају посебна овлашћења органа државне управе поводом заштите општег добра, јавног поретка и правног поретка. Статички посматрано, управној материји припадају области правног поретка у најужем подручју општег добра, и то: унутрашњи послови, одбрана, спољни послови, јавне финансије, јавна и културна добра и др. Осим тога, испољавање општих интереса у динамичком смислу заступљено је и спрам других делатности у правном поретку, кроз потребу обезбеђивања јавних служби и делатности у општем интересу (нпр. изградња објеката у општем интересу, извођење радова у општем интересу и др.). Поврх тога, сталну могућност испољавања општих интереса у језгру општег добра изражавају генералне клаузуле општег добра (јавни поредак, јавни ред и мир, јавна безбедност и др.), што значи да позивање на поменуте клаузуле у ствари значи испољавање општег интереса као динамичког израза општег добра, пред којим имају уступнути друга правна добра и правни интереси (нпр. признавање субјективног права или потреба његовог ограничавања). Зато у подручју језгра општег добра, које називамо управном материјом, нужно мора постојати управно-правни режим, а делатност органа државне управе усмерена на заштиту општег добра, јавног поретка и правног поретка, испољава се тројако, као: (1) управно-регулативна делатност, (2) управно-контролна делатност и (3) старатељско-управна делатност.³²

³² Старатељско-управна делатност испољава се у правном поретку као материјална (физичка) делатност полиције усмерена на одржавање јавног поретка (јавног реда и мира, јавне безбедности и др.), с тим да старатељско-управна делатност као редовна и примарна делатност у правном поретку стоји ван принципа законитости у материјалном смислу. Како смо већ истакли, законске норме као системски правни ставови одређују

Основна карактеристика правног уређивања правних предмета у управној материји је да у бићу правног уређивања постоји примат општих интереса као динамичких израза општег добра (кауза материјалноправног уређивања), а техника правног уређивања подразумева конкретизацију општих правних норми (регулативних правних ставова) као недовршених и непрецизираних правних бића у управно-правном режиму.³³ При томе, орган државне управе нема слободну вољу нити аутономију, чак и када се јавља као уговорна страна јер орган државне управе и приликом закључивања уговора поступа са разумском интерпретацијом законских норми и управном оценом целисходности. Разуме се, орган државне управе не може имати „јачу вољу“ у односу на странку у управном поступку или другу уговорну страну јер је његова дужност да правни предмет реши разумском интерпретацијом законских норми и оценом целисходности општег и јавног интереса. Међутим, приликом провођења управне делатности, орган државне управе поседује посебна овлашћења, иманентна управно-правном режиму а та овлашћења су израз потребе да орган државне управе стално и у континуитету буде субјект заштите јавног поретка, општег добра и правног поретка (нпр. ванредно укидање решење, ванредно раскидање управног уговора, поништавање решења на основу службеног надзора). Правно уређивање правних предмета у управној материји одликује придражај законских норми као регулативних правних ставова у правном бићу предмета у питању, као израз законитости у материјалном смислу. Придржај законских норми је потпун код тзв. правновезаних управних аката, чије доношење представља чисту разумску интерпре-

ток и границе физичке делатности полиције (старатељско-управне делатности), али се ток делатности у питању законским нормама не може зауставити јер је посреди физичка делатност оснажена претпоставком легалности и оценом целисходности, са могућношћу непосредног извршења. То значи да физичка делатност полиције као редовна и примарна делатност у правном поретку – садржински не може бити уређена законским нормама као регулативним правним ставовима, већ су правно уређени услови и границе распрострања дотичне делатности, као и последице предузимања делатности, што све треба да обезбеди очување правног поретка. Управно-контролна управна делатност састоји се у контроли органа државне управе над одређеним субјектима у погледу извршавања правних дужности одређених императивним законским нормама, с циљем очувања и заштите правног поретка (инспекцијски надзор, надзор над радом локалне самоуправе). Уз то, гледано према закону, предмет инспекцијског поступка су законске норме као регулативни правни ставови који представљају довршена и прецизирана правна бића, из којих непосредно произлазе правне дужности, па се у инспекцијском поступку испитује поштовање правних дужности са овлашћењем непосредног изрицања санкције или овлашћењем покретања казненог поступка. Зато се по природи ствари инспекцијски поступак проводи као физичка делатност органа државне управе или другог органа, а тек пошто се установи повреда законских норми као регулативних правних ставова настаје одговарајућа правна ствар (прекршајна, кривична и др.).

³³ Д. Милков, „Управна ствар“, *Анали Правног факултета у Београду* 5/1986, 490–504.

тацију законских императивних норми. С друге стране, придржај законских императивних норми обликује само један део правног бића дискреционих управних аката, имајући у виду да се код поменутих аката – осим разумске интерпретације законских императивних норми – као правотворачки извор јавља и управна оцена целисходности.

У управној материји су и те како заступљена индивидуална правна добра и приватни интереси као њихови динамички изрази, при чему остваривање приватних интереса у управној материји стоји под владом општег добра и општих интереса као динамичког израза општег добра. Примерице, признавање субјективног права у управној материји по правилу се остварује доношењем управног акта по захтеву странке, из чега произлази да у дотичним предметима постоји конститутивност индивидуалних правних добара и приватних интереса као њихових динамичких израза. Међутим, признавање субјективног права постиже се једностраним правним уређивањем, доношењем управног акта од стране надлежног органа државне управе, а слободна воља (захтев странке за признавање субјективног права) представља правну чињеницу, а не правотворачки извор. Доношење решења без захтева странке довело би до ништавости управног акта, чиме се отелотворује конститутивност приватних интереса као динамичких израза индивидуалних правних добара. То што пак слободна воља нема карактер правотворачког извора приликом решавања о признавању субјективног права, последица је важења законских императивних норми и управноправног режима као основног правног режима у управној материји.

Једнострано правно уређивање на основу законских императивних норми изражава јавни интерес као статички израз општег добра и заступљено је у различитим областима правног поретка. Правно уређивање о којем говоримо нужно је због природе законских императивних норми којима се утврђује јавни интерес као регулативна детерминанта између правних добара и правних интереса који припадају материји правног уређивања, без могућности правног уређивања на основу слободне воље којим би наступило обесмишљавање безусловног важења императивних норми. Једнострано правно уређивање стога изражава потребу остваривања јавног интереса као статичког израза општег добра, а биће једностраног правног уређивања разликује се према односу између правних добара и правних интереса. Биће једностраног правног уређивања у управној материји одликује примат општих интереса као динамичких израза општег добра, док је у другим материјама предвиђено једнострано правно уређивање на основу законских императивних норми као регулативне детерминанте између других преовлађујућих правних добара и интереса.

Ван управне материје данас постоји мноштво области правног поретка у којима се правни предмети решавају једнострано — применом императивних законских норми од стране ималаца јавних овлашћења. Поменуте области припадају институционалном поретку територијалне заједнице³⁴ и уређене су системским (материјално-процесним) законима, а ЗУП се примењује као општи процесни закон. Реч је областима правног поретка у којима се материја правног уређивања разликује од управне материје, а разлика је у природи правних добара и правних интереса који сачињавају материју правног уређивања, као и у погледу материјалноправних принципа владајућих у материјама правног уређивања о којима говоримо. У процесном смислу, примена ЗУП-а оправдана је због технике правног уређивања – прецизирања општих правних норми као недовршених правних бића издавањем појединачног правног акта – будући да се правни предмети у овим материјама уређују издавањем правних аката без могућности уговарања и примене слободне воље као правотворачког извора. С друге стране, облик могуће примене ЗУП-а одређује материја правног уређивања, из чега произлази да природу правних предмета који се уређују појединачним правним актима одређује материја правног уређивања (однос између правних добара и правних интереса), карактеристике меродавног материјалног права и техника правног уређивања.³⁵ Управна матери-

³⁴ За разлику од народа и становништва, територијална (просторна) заједница, осим физичких лица, обухвата правна лица и друге субјекте правног поретка, али и моралне субјекте који су носиоци објективног духа (нпр. нација, породица, грађанско друштво и др.). Морални субјекти немају правни субјективитет, али представљају важне субјекте територијалне заједнице и државе као правно-политичке заједнице. Држава је тројство: територијалне заједнице, основног институционалног поретка јавне власти и припадајуће им територије. Гледано према споља, територијалност је важно обележје државе, имајући у виду да се у односу на државу као основни просторни поредак јавља само једна држава као основна институција (суверена држава), оличена у врховној власти на датој територији. Но гледано изнутра, још је важнији ниво идентитета између државе као институције и просторне заједнице, а тај однос се пре свега препознаје кроз духовно-телеолошку садржину јавног поретка, изражену у јединству и наткриљујућој снази објективног духа. Стога, да би се разумела и исправно поставила доктрина о правној држави, морало би се подразумевати постојање трију институционалних поредака. То су: 1) просторна заједница као институционални поредак, 2) институционални поредак државне управе као бића државне власти и 3) институционални поредак јавне власти (институционални јавни поредак као оваплоћење идеје правне државе у материјалном смислу). Држава као институција (политичко-правна заједница) је тројство наведених институционалних поредака. М. Прица, (2016), 23–40.

³⁵ Правна добра су делови стварности; као предмети правне заштите представљају правне објекте, али су и материјални извори правног уређивања (правотворачки извори). Према припадају чињеничном бићу, правна добра се од правних чињеница ипак разликују. Јер правна добра јесу они делови стварности који представљају предмет правне заштите или материјални извор субјективних права и правних дужности, док

ја и материје правног уређивања о којој говоримо имају исту технику правног уређивања, али се међусобно разликују према каузи правног уређивања – услед разлике између правних добара и правних интереса који сачињавају материју правног уређивања те и због другачијих материјалноправних принципа који сачињавају биће правног уређивања.

Појам управне ствари у важећем ЗУП-у³⁶ одређен је искључиво према техници правног уређивања, што је посве погрешно, имајући у виду да правну ствар као правни појам претежно одређују материја правног уређивања и материјалноправни принципи које сачињавају биће правног уређивања. Техника правног уређивања одређује се према бићу правног уређивања, а не обрнуто. Откривање управне ствари подразумева слагање правних предмета у материјалном смислу са техником правног уређивања (управно-правним режимом), као израз саображавања бића правног уређивања у управној материји са техником правног уређивања. Управно-правни режим је плод поменутога саображавања. Правни предмети који се решавају у управној материји издавањем управних аката у управноправном режиму – представљају управне ствари. Наше мишљење је да се управном ствари могу назвати само правни предмети који се правно уређују управно-регулативном делатношћу као духовном делатношћу у правном поретку (издавањем управних аката и закључивањем управних уговора), дочим старатељско-управна делатност и управно-контролна делатност (управне рад-

су правне чињенице делови стварности од значаја за ток правног уређивања. Својство правног добра у правном поретку, примерице, имају индивидуална слобода, приватна својина, достојанство људске личности, припадајућа човеку-грађанину као субјекту правног поретка, с тим да својство правног добра има и опште добро, које има у виду државу као заједницу. Правни интереси су динамички изрази правних добара у правном поретку. У вези са тим, важно је имати у виду разлику између јавног интереса, општег интереса и приватног интереса. Наше је мишљење да општи интереси представљају динамичке изразе општег добра, док под приватним интересима подразумевамо динамичке изразе индивидуалних правних добара грађана као субјеката правног поретка. Јавни интерес представља регулативну детерминанту правног поретка и статички израз општег добра, што значи да – за разлику од општих и приватних интереса као супстанционалних категорија – јавни интерес има релациони и регулативни карактер. Јавни интерес као регулативна детерминанта укотвљен је у поретку правне државе између: општих и приватних интереса, јавности и приватности, интервенционизма државне власти и грађанског друштва, институционалног поретка јавне власти и институционалног поретка просторне заједнице, с циљем уређивања односа између различитих правних добара и правних интереса у поретку правне државе.

³⁶ Члан 2. Закона о општем управном поступку: (1) Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. (2) Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.

ње и јавне услуге), као видови физичке делатности у правном поретку не могу имати карактер управне ствари као правног облика. Физичка делатност о којој говоримо припада управној материји и управноправном режиму али нема карактер управне ствари, с обзиром на то да се физичком делатношћу не уређују правни предмети, а правне ствари настају поводом предузимања одређених облика физичке делатности: (1) прекршајне ствари (изрицање санкције од стране органа државне управе), (2) грађанске ствари (нпр. захтев за накнаду штете проузроковане незаконитом управном радњом) и (3) управне ствари (поводом вршења или пропуштања управне радње и вршења јавних услуга). Неузимање у обзир разлике између управне материје, управне ствари и управне делатности на видело излази и у погледу приговора, који је предвиђен као правно средство у управном поступку, иако приговор то својство не може имати. Јер, „приговор представља захтев за пружањем правне заштите, акт иницијалног карактера којим се управни поступак тек покреће. Правна средства у управном поступку, редовна и ванредна, странке ће моћи да искористи тек онда када, по изјављеном приговору управни поступак буде спроведен и када буде донет управни акт.“³⁷

Одавде произлази да појам управне ствари није проширен, већ је проширен простор за настанак управне ствари, што упућује на закључак да је дефинисање управне ствари у важећем ЗУП-у ствар погрешног теоријског експериментисања. Прво, дефиниција управне ствари је научно неоснована јер не полази од разлике између правне ствари и правне ситуације, јавног и општег интереса, управне материје, управне ствари и управне делатности, при чему дефиниција у питању не узима у обзир ни разлику између духовне делатности (правног уређивања правних предмета) и физичке делатности (предузимања управних радњи и пружања јавних услуга), што је научно и позитивноправно неприхватљиво. Друго, дефиниција управне ствари полази само од технике правног уређивања, а исправно је једино да поимање управне ствари обухвати материју правног уређивања (правна добра и правне интересе) и правни режим уређивања правних предмета као целине састављене од правних принципа као телеолошких правних ставова и правних норми као регулативних и системских правних ставова. Напослетку, не види се уопште у чему је практични значај дотичне дефиниције, посебно што дефиниција у питању садржи и формулацију да ће карактер управне ствари имати свака правни предмет који се управном ствари именује посебним законом.

Примена ЗУП-а ван управне материје детерминисана је бићем правног уређивања – проистеклог из материје правног уређивања и садржаног

³⁷ Д. Милков, Р. Радошевић, „Приговор у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2018, 1468.

у меродавним материјалноправним принципима. То значи да је у области права правног поретка у којима се утврди разлика материје правног уређивања у односу на управну материју једино исправна сходна примена ЗУП-а, што је у ствари примена општег процесног закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у целости у свим питањима која нису уређена посебним законом. Узмимо као пример сложено правно уређивање у области високог образовања, изражено као суделовање више органа факултета и универзитета приликом правног уређивања правних предмета из материје високог образовања. Правно уређивање у питању не одговара тзв. збирном акту заступљеном у управној материји, при чему у материји високог образовања уређивање правних предмета карактерише мишљење чланова колегијалних органа о целисходности у сфери рационалног и предвидљивог, за разлику од управне материје у којој је заступљена управна оцена целисходности у сфери ирационалног и непредвидљивог. Аутономија универзитета као субјекта територијалне заједнице један је од основних правних принципа високог образовања, следствено чему нужно произлази особитост материје правног уређивања и припадајућег режима правног уређивања правних предмета. Имајући то у виду, област високог образовања не припада ужем језгру општег добра и правоваљано је установити сходну примену ЗУП-а као најсроднијег општег процесног закона. Даље се као пример може истаћи и социјално осигурање – као област правног поретка нормирана императивним законским нормама у целости, без слободне воље и управне оцене целисходности као правотворачких извора, што значи да се правни предмети у овој материји уређују једностраним прецизирањем општих правних норми као регулативних правних ставова од стране надлежног одлучиоца. При томе, у области социјалног осигурања претежу приватни интереси као динамички изрази индивидуалних правних добара, само што се субјективна права у овој области остварују саобразно законским императивним нормама којима је утврђен јавни интерес као статички израз општег добра, што значи да у области социјалног осигурања важи примат приватних интереса, за разлику од управне материје у којој преваходство имају општи интереси. У материјама високог образовања и социјалног осигурања није могуће у целости применити управно-правни режим предвиђен ЗУП-ом, следствено чему би ваљало предвидети сходну а не супсидијарну примену општег процесног закона. Поврх тога, постоје области правног поретка које се од управне материје разликују и према техници правног уређивања (нпр. поступци утврђивања дисциплинске одговорности), што је доказ више о важењу искључиво сходне примене ЗУП-а као општег процесног закона.

Чланом 214. важећег ЗУП-а установљена је обавеза усклађивања посебних закона са ЗУП-ом, а одлуком Владе Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 119 од 29. децембра 2017) образовано је Координационо тело за усклађивање посебних закона са ЗУП-ом. Усклађивање посебних закона са ЗУП-ом ни дан-данас није проведено!

Наше је мишљење да усклађивање посебних закона није могуће без измене ЗУП-а, тако што ће се у тексту ЗУП-а: (1) утеловити разлика између супсидијарне и сходне примене општег процесног закона и (2) појачати непосредна примена ЗУП-а управној материји.³⁸

Будући да је ЗУП системски (основни) процесни закон у управној материји, није довољно да посебни закони буду везани само правним принципима и степеном правне заштите садржаним у ЗУП-ом, што значи да је у управној материји неопходно обезбедити да ЗУП у целости важи као системски и општи процесни закон. Посебан закон у управној материји треба да буде конкретизација правних принципа и правних норми системског процесног закона као општег закона, тако што ће се посебним законом нормирати посебни случајеви испољавања правних института садржаних у општем процесном закону. У наведеном значењу као пример могу послужити одредбе Закона о држављанству (*Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018) које нормирају одустанак од захтева³⁹

³⁸ Лучење супсидијарне и сходне примене општег закона је наше оригинално гледиште које представља допринос уређивању односа између посебних закона и Закона о општем управном поступку као општег закона. Наше гледиште о разлици између сходне и супсидијарне примене општег закона први пут је објављено у нашем чланку о управној и управној судској ствари из 2019. године (М. Прица, „Управна ствар и управно-судска ствар“, *Право у функцији развоја друштва* (ур. Д. Мировић), Косовска Митровица 2019, 627–630). Занимљиво је приметити да је приликом доношења Закона о изменама и допунама Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре (*Службени гласник РС*, бр. 31/2019) у чл. 4. измењена примена овога закона, тако што је наведено: реч „сходна“ замењује се речју „супсидијарна“, што нам даје основ да верујемо да ће гледиште о разликовању сходне и супсидијарне примене бити узето као основни критеријум приликом усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку. Везаност обимом расправе не допушта нам да приступимо детаљној анализи постојећих посебних закона наспрам супсидијарне и сходне примене Закона о општем управном поступку. С тим у вези, властите закључке предочићемо у чланку „Усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку“ који ће бити написан у току 2021. године, а надамо се да ће до краја поменуте године бити и објављен. Када је реч о типичним одступањима процесних одредби у посебним законима у односу на Закон о општем управном поступку – видети: З. Лончар, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2016, 1231–1249.

³⁹ Члан 40. Закона о држављанству: „Ако се поступак за стицање или престанак држављанства Републике Србије, покренут на захтев странке, не може наставити или окончати без предузимања одређене радње од стране подносиоца захтева, сматраће се да је захтев повучен ако и поред упозорења министарства надлежног за унутрашње послове подносилац захтева у датом року не изврши радњу која је потребна за наставак

и поништавање решења у управном поступку,⁴⁰ примењујући одредбе ЗУП-а на начин који представља њихову конкретизацију, али не и њихову повреду. С друге стране, одступања од правних норми у одредбама посебних закона морају имати правни основ у ЗУП-у, што одговара својству општег процесног закона са непосредном применом. ЗУП као системски закон уређује правне институте тако што поставља основне правне норме као системске правне ставове који ће обезбедити да правни институти на општи начин важе у свим гранама управне материје, што не значи да треба искључити могућност одступања од општег режима правних института у одредбама посебних закона. Али за допуштеност таквих одступања мора постојати правни основ у општем процесном закону, тако што ће ЗУП изречно установити могућа одступања и њихове границе. Примера ради, чланом 98. став 1. ЗУП-а предвиђено је да странка може одустати од захтева док не буде обавештена о решењу другостепеног решења, док је чланом 36. Закона о експропријацији (*Службени гласник РС*, бр. 53/95) нормирано да корисник експропријације може до правноснажности решења о експропријацији да одустане од предлога за експропријацију. Корисник експропријације може одустати од експропријације и касније, закључивањем споразума са ранијим власником експропријације, што би значило одустајање од експропријације и након правноснажности решења. Одавде произлази да је у природи ствари да у материји експропријације као делу управне материје важи изузетак од општег режима одустанка од захтева, следствено чему би било правоваљано да цитирани члан 98. став 1. ЗУП-а допуни одредбом која допушта могућност да се посебним законом предвиди изузетак од основног правила о одустанку од захтева.

или окончање поступка или ако се због непредузимања ове радње може закључити да више није заинтересован за наставак поступка.“ Из разлога наведених у ставу 1. овог члана поступак се може обуставити по истеку три месеца од дана упозорења, односно шест месеци ако странка борави у иностранству.

⁴⁰ Члан 45. Закона о држављанству: Ако министарство надлежно за унутрашње послове у поступку утврди да је неко лице стекло држављанство Републике Србије или да му је престало држављанство Републике Србије супротно прописима о држављанству који су важили у време стицања или престанка држављанства, нарочито на основу лажне или фалсификоване исправе или изјаве, на основу нетачних чињеница или других злоупотреба и неправилности у спроведеном поступку, односно да је такво лице уписано у евиденцију држављана Републике Србије, донеће решење о поништењу стицања или престанка држављанства Републике Србије тог лица, односно о поништењу уписа тог лица у евиденцију држављана Републике Србије. Решење о стицању и престанку држављанства Републике Србије не може се поништити ако би лице из става 1. овог члана остало без држављанства. Министарство надлежно за унутрашње послове дужно је да решење о поништењу стицања и престанка држављанства Републике Србије, односно о поништењу уписа у евиденцију држављана Републике Србије достави органу надлежном за вођење евиденције ради брисања односно уписа у евиденцију држављана Републике Србије.

Навешћемо још један пример. Према слову чл. 145. ЗУП-а решење у управном поступку мора се издати најкасније у року од 60 дана од покретања управног поступка. У погледу правног уређивања статуса странаца на територији Републике Србије, што је део управне материје, постоје правни предмети поводом чијег решавања није могуће издати решење у року од 60 дана. Доказ томе су одредбе чл. 69. важећег Закона о странцима (*Службени гласник РС*, бр. 24/2018 и 31/2019):

„... (2) О захтеву за стално настањење странца у Републици Србији одлучује Министарство унутрашњих послова у року од 60 дана од дана подношења захтева. (3) Приликом решавања по поднетом захтеву за одобрење сталног настањења, поред процене да ли су испуњени услови из чл. 67, 68. и 70. овог закона, Министарство унутрашњих послова прибавља процену државног органа надлежног за заштиту безбедности Републике Србије да ли стални боравак странца на територији Републике Србије представља неприхватљив безбедносни ризик. (4) Рок за доставу процене је 55 дана од дана достављања захтева на разматрање.“

Одавде произлази неопходност да се предвиди изузетак од основног правила из чл. 145. ЗУП-а, као и другим случајевима из управне материје у којима се утврди да изузетак происходи из природе ствари. Уосталом, могућност одступања од основног правила садржана је и у важећем ЗУП-у. Примерице, одступање је предвиђено у погледу основног правила о одложеном дејству жалбе по којем се решење не извршава док не истекне рок за жалбу. Одступање гласи:

„(1) Усмено решење извршава се и пре истека рока за жалбу и после подношења жалбе; (2) Решење се, изузетно, извршава пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес“ (чл. 155).

Правни основ за одступање одредбе посебног закона од основног правила садржи и члан 48. став 4. ЗУП-а: „Привремени заступник може да одбије заступање само из разлога одређених посебним прописима“, као и члан 66. став 2. ЗУП-а: „На обавештавање других учесника у поступку примењују се одредбе овог закона о обавештавању странке, ако законом није друкчије прописано“ и др.

На описани начин ће се постићи да све процесне одредбе посебних закона имају правни основ у општем процесном закону, чиме ће ЗУП у управној материји уистину задобити својство системског и општег закона. То ће јамачно значити да се у појединим гранама управне материје примарно примењују процесне одредбе посебног закона које су усаглашене са ЗУП-ом, а ЗУП ће се супсидијарно (у целости) применити на сва питања која нису уређена посебним законом.

У другим материјама правног уређивања непосредна примена ЗУП-а важила би само у делу општих правних принципа као телеолошких правних ставова, а у преосталом делу важила би сходна примена одредаба ЗУП-а. При томе, будући да су правни принципи општи телеолошки правни ставови који захтевају конкретизацију, ваљане примене ЗУП-а као општег процесног закона не може бити без утврђивања свих правних норми (системских правних ставова) ЗУП-а који непосредно изражавају општа правна начела (телеолошке правне ставове) управног поступка.⁴¹ ЗУП ван управне материје превасходно служи остваривању јединства правног поретка као уставног принципа. Разлог томе је потреба спречавања да „федерализација“ државне власти путем јавних овлашћења не доведе и до феудализације режима правног уређивања правних предмета, чиме би наступила разградња правног поретка.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Водинелић, Владимир, *Грађанско право, увод у грађанско право и општи део грађанског права*, Београд 2014;
2. Цуцић, Вук, *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*, Београд 2020;
3. Милков, Драган, „Управна ствар“, *Анали Правног факултета у Београду* 5/1986;
4. Милков, Драган, Радошевић, Ратко, „Приговор у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2018;

⁴¹ Пример правног принципа као телеолошког правног става је начело помоћи странци из чл. 8 Закона о општем управном поступку: „(1) Орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају. (2) Кад орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то. (3) Ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку“. Пример правне норме као системског правног става који непосредно изражава предочено начело о помоћи странци је одредба чл. 59 Закона о општем управном поступку: “(1) Орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају. (2) Кад орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то. (3) Ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку. Одавде произлази да уколико процесна одредба посебног закона није у сагласности са чл. 59 Закона о општем управном поступку то дакако и значи да је дошло до повреде начела о помоћи странци из члана 8 Закона о општем управном поступку. Пример повреде начела помоћи странци у посебном закону видети у Цуцићевом раду: В. Цуцић, *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*, Београд, 2020, 32.

5. Лончар, Зоран, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2016;
6. Duguit, Leon, *Traité de droit constitutionnel*, I, Paris 1911;
7. Петровић, Милан, *Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа*, Београд 1981;
8. Петровић, Милан, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Ниш 2011;
9. Петровић, Милан, Прица, Милош, *Посебно управно право с међународним управним правом*, Ниш 2020;
10. Прица, Милош, *Експропријација као правни институт*, докторска дисертација, Ниш 2016;
11. Прица, Милош, „Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка — Уједно излагање о унутрашњем правном систему“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 78/2018;
12. Прица, Милош, „Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и унутрашњег правног система“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 80/2018;
13. Прица, Милош, „Управна ствар и управно-судска ствар“, *Право у функцији развоја друштва* (ур. Д. Мировић), Косовска Митровица 2019;
14. Прица, Милош, „Јединство правног поретка као уставни принцип и законско уређивање експропријације“, *Усклађивање права Србије са правом Европске уније* (ур. Г. Обрадовић), Ниш 2020;
15. Прица, Милош, „Expropriation in a Material Sense“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* бр. 89/2020;
16. Laband, Paul, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen 1911;
17. Лукић, Радомир, *Теорија државе и права, II. Теорија права*, Београд 1954;
18. Живановић, Тома, *Систем синтетичке правне филозофије, синтетичка филозофија права I*, Београд 1951.

Правни извори

1. Закон о висини стопе затезне камате, *Службени гласник СРЈ*, бр. 9/01;
2. Закон о држављанству, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018;
3. Закон о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 53/95;
4. Закон о јавном информисању, *Службени гласник РС*, бр. 71/09;
5. Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93;
6. Закон о општем управном поступку Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016;
7. Закон о основама својинскоправних односа, *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80 и 36/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96 и *Службени гласник РС*, бр. 115/2005;

8. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016 и 18/2018;
9. Закон о порезима на имовину, *Службени гласник РС*, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04;
10. Закон о привредним преступима, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005;
11. Закон о странцима, *Службени гласник РС*, бр. 24/2018 и 31/2019;
12. Одлука Уставног суда I Уз-17/2011 од 25. јуна 2013. године
13. Одлука Уставног суда I Уз-231/2009 од 22. јула 2010. године, *Службени гласник РС*, бр. 89/10.

Assistant Professor Miloš Prica, LL.D.

Faculty of Law, University of Niš

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT AND OTHER LEGISLATIVE ACTS IN THE LEGAL ORDER OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

In the legal order, there are systemic and special laws. Systemic laws are legislative acts that regulate one area of the legal order in a comprehensive manner, which further implies that systemic laws are also general laws. Special laws are legislative acts focusing on particular subject matter within a specific area. The legal relationship between general and special laws is marked by subordination of a special law to a general law and referral to the general law. It further entails the distinction between subsidiary application and analogous application of general law provisions.

In the legal order of the Republic of Serbia, the General Administrative Procedure Act is a systemic law, considering that it comprehensively regulates the area of administrative procedure. The relationship between the General Administrative Procedure Act and other systemic procedural laws is governed by referral to the general law, not by subordination. On the other hand, the relationship between the General Administrative Procedure Act (as a general law) and many other special (subject-specific) laws is governed by the regime of direct, subsidiary and analogous application of general law provisions.

In this article, the author aims to explain the difference between direct, subsidiary and analogous application of the General Administrative Procedure Act, particularly having in mind that legal literature does not elaborate on the difference between subsidiary application and analogous application of the general law in an appropriate manner. Analogous application entails

the application of the general law in compliance with the nature of the relationship between the rules of procedure and the subject matter of legal regulation. Subsidiary application entails the application of the general law in all matters which are not regulated by a special law.

Key words: *General Administrative Procedure Act; Systemic laws; General laws; Special laws; Direct application, Subsidiary application; Analogous application of general law.*