

§ 208. ZAKONA O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

U našem pravu § 208 ZUP određuje kada organ treba da reši konkretnu upravnu stvar u određenom roku, a kada se njome može baviti u nedogled. Razlika je velika i bitna. U prvom slučaju stranka se može žaliti zbog propuštanja organa da izda rešenje – takozvanog čutanja uprave (§ 236 ZUP), u drugom ne.

I. Istorijat propisa

Regulacija koju poznaje § 208 važećeg Zakona o opštem upravnom postupku iz 1997. godine je relativna novina u našem pravu.

Pandan § 208 iz tog zakona je, prema verziji objavljenoj u Sl. listu SFRJ 18/65 (i “Sl. list SFRJ”, 32/78), § 218 Zakona o opštem upravnom postupku iz 1956. godine. Sve do 1986. godine u njemu je bilo predviđeno da organ mora paziti na jednomesečni, odnosno dvomesečni rok samo onda kada je postupak pokrenut povodom zahteva stranke.

U “Sl. listu SFRJ” 9/86 objavljen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku kojim je § 218 izmenjen. Po novom rešenju iz 1986. godine, bilo je propisano da je organ dužan da reši stvar i dostavi rešenje stranci u zakonskom roku ne samo kada je postupak pokrenut povodom zahteva stranke već i kada je pokrenut po službenoj dužnosti “ako je to u interesu stranke”. Novo rešenje iz § 218 preuzeto je uz manje korekcije i osavremenjivanja gotovo od reči do reči u važeći Zakon u opštem upravnom postupku iz 1997. godine (“Sl. list SRJ”, 33/97) u kome je ispisano u § 208. Te korekcije – npr. reč *propis* je zamenjena sa *zakon* – nisu ni na koji način relevantne za temu ovog rada. U sledejućem citatu § 208 istakli smo za ovaj rad relevantne delove ubačene Zakonom o izmenama ZUP-a iz 1986. godine.

§ 208 I: “Kada se postupak pokreće povodom zahteva stranke, *odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke*, a pre donošenja rešenja nije potrebno sprovesti poseban ispitni postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može doneti rešenje bez odlaganja (rešavanje prethodnog pitanja i dr.), organ je dužan da donese rešenje i dostavi ga stranci što pre, a najdocnije u roku od jednog meseca od dana predaje urednog zahteva, *odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti*, ako posebnim zakonom nije predviđen kraći rok. U ostalim slučajevima kada se postupak pokreće povodom zahteve stranke, *odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke*, organ je dužan doneti rešenje i dostaviti ga stranci najdocnije u roku od dva meseca, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok”.

II. Dvoznačnost propisa – moguća značenja § 208

Ako se ostave po strani autori koji ignorišu noviji deo propisa¹ i oni koji samo prenose zakonsku formulaciju,² i time zapravo ne daju nikakvo tumačenje propisa, u našoj

* Student IV godine Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

¹ Popović, Marković, Br., Petrović, *Upravno pravo*, 2002, 539; Milosavljević, *Upravno pravo*, 2007, 285.

² Lilić, Dimitrijević, Marković, M., *Upravno pravo*, 2006, 323; Vuković, *Komentar ZUP*, 2006, § 208.

dosadašnoj upravnopravnoj literaturi, od unošenja izmene u regulaciji upravnog postupka u vezi sa ovom materijom 1986. godine, pojavila su se dva u suštini bliska viđenja. Jedno od njih ćemo spomenuti samo uzgred.

Po utemeljenijem i sofisticiranijem shvatanju, § 208 ZUP propisuje da je organ vezan rokom (1) kada je postupak pokrenut povodom zahteva stranke i (2) kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti “a to je (= *pokretanje po službenoj dužnosti* je, L.B), ujedno, u interesu stranke”,³ “u korist stranke”.⁴ U ta dva slučaja on bi morao da dostavi rešenje u roku od mesec dana odnosno dva meseca (§ 208 I ZUP). Takvo tumačenje su prvi predložili – već iste godine kada je propis izmenjen – *Tomić i Bačićka* u prvom izdanju svog poznatog komentara (1986).⁵ Tako protumačen propis neki su jednostavno prihvatili,⁶ a drugi ga kritikovali,⁷ ali samo tumačenje koje je propisu i dalo kritikovani smisao niko nije do danas doveo u pitanje. Štaviše, takvo tumačenje je postalo opšteprihvaćeno; zastupaju ga – bez pretenzija na iscrpnost – *Tomić i Bačić, Popović, Lilić i Savinšek, Bačanin, Ivanović, Milkov i Prostran*.⁸

Po drugom shvatanju, propis treba shvatiti kao krajnje mehanički primenljivo pravilo po kome je u interesu stranke onaj postupak u kome se “određuje” neko njeno pravo, dok postupak u kome se “određuje” neka obaveza stranke nije u interesu stranke u smislu § 208.⁹ Prema tom shvatanju postupanje organa oročeno je onda kada stranka očekuje da će u postupku biti “određeno” (ustanovljeno, utvrđeno ili realizovano) neko njeno pravo, te da propis zapravo sprečava situaciju da stranka beskonačno očekuje tu po sebi pozitivnu stvar – dobijanja odnosno realizaciju prava. Imajući u vidu da postupci u životu neretko probijaju mehaničku podelu na postupke u kojima se određuju prava i postupke u kojima se određuje obaveze, ovo shvatanje je zapravo pogrešna realizacija ideje kvalitetno izložene u okviru prvonavedenog shvatanja. O ovom shvatanju više posebno neće biti reči, ponajviše zato što je jezički **nemoguće**. Zamenica *to* nikad se ne može odnositi na *postupak*. To je razlog više da smatramo da je posredi pogrešno konkretizovana ideja prvog shvatanja.

Prvo tumačenje (*Tomić, Bačić*) je jezički moguće, ali ne i nužno. § 208 je višeznačan. Zamenica *to* u njemu može se odnositi na *pokretanje postupka* → *postupanje*, u kom slučaju bi propis zaista i značio ono za šta se zalaže vladajuće mišljenje kod nas, to jest da je organ pod pritiskom roka i onda kada je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak a pritom je samo vođenje postupka u (dobrom) interesu stranke “pa je tada zakonsko oročavanje izdavanja rešenja razumljivo i logično”.¹⁰ Primer takvog postupka bilo bi prevođenje civilnih invalida rata na nove propise i postupak za stavljanje maloletnog lica pod starateljstvo.¹¹

No § 208 se može razumeti i drugačije. Ako piše “kada se postupak pokreće povodom zahteva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke... organ

³ Tomić, *Upravno pravo*, 2002, n. 2567 (up. i 2568: “U pojedinim slučajevima, međutim, i postupak pokrenut po službenoj dužnosti može da bude u interesu stranke!”).

⁴ Popović, Lilić, Savinšek, *Komentar ZUP*, 1998, 445.

⁵ Tomić, Bačić, *Komentar ZUP*, 1986, § 218 (2003, § 208).

⁶ Popović, Lilić, Savinšek, *Komentar ZUP*, 1998, § 208, 2; Bačanin, *Upravno pravo*, 2000, 440; Ivanović, *Komentar ZUP*, 2005, 432-433 (§ 212 ZUP CG).

⁷ Milkov, Prostran, *Komentar ZUP*, 1998, § 186-187, Milkov, *Upravno pravo II*, 2003, 197.

⁸ V. prethodna upućivanja na literaturu.

⁹ R. Marković, *Upravno pravo*, 2002, s. 409 (in fine!).

¹⁰ Tomić, *Upravno pravo*, 2002, n. 2568.

¹¹ Tomić, Bačić, *Komentar ZUP*, 2003, 301-302.

je dužan da donese rešenje i dostavi ga stranci što pre, a najdocije u roku od jednog meseca...”, onda se zamenica *to* može odnositi i na donošenje i dostavljanje rešenja u zakonskom roku, odnosno propis bi mogao da znači da je organ u svom postupanju oročen kada je (1) postupak pokrenut povodom zahteva stranke i (2) *kada je u interesu stranke da on bude oročen* (a pokrenut je po službenoj dužnosti), odnosno kada stranka ima pravno-razumljiv interes da u određenom roku koji je propisan zakonom (i koji po ZUP-u iznosi mesec dana, odnosno dva meseca) postupak bude – bilo pozitivno, bilo negativno – okončan.¹² Osnovno je pravo svakoga da živi u određenoj pravnoj izvesnosti i sigurnosti.

III. Pravo značenje § 208

Izneli smo nov predlog tumačenja kao mogućnost naspram druge mogućnosti – pokazali smo da je propis dvoznačan, to jest da ima dva moguća i *smisljena* značenja. Sada ostaje da se utvrdi koje je od mogućih značenja § 208 zaista *právo* imajući u vidu teksto-lošku, teleološku i aksiološku analizu, bez intencije da svaku tačku ograničimo na jednu od njih.

1. Pravna sigurnost kao neizostavan element pravnog poretka (priroda stvari)

Najvažnija za život razlika između situacija u kojima postupak po ZUP-u može trajati koliko god i situacija u kojima je oročen je u tome, što samo u ovim potonjim stranka može izjaviti žalbu drugostepenom organu (odnosno povesti upravni spor kada drugostepeni postupak u konkretnoj upravnoj stvari nije predviđen) u kojoj će se “kao da je njen zahtev odbijen” (§ 208 II) žaliti na propuštanje prvostepenog organa da izda akt, odnosno njegovo propuštanje da donese i dostavi rešenje u zakonom određenom roku.¹³ Suština mogućnosti stranke da se žali na nečinjenje uprave (upravni nerad), je u shvatanju da postoje situacije u kojima je za stranku razumljivo relevantno da se upravni postupak (kako-tako, dakle bilo povoljno, bilo nepovoljno) *okonča u dogledno i određeno vreme*.

Interes da postupak bude okončan u *dogledno* vreme, to jest da postupak bude okončan u razumnom roku, stranka pre svega ima kada je nešto zahtevala. Tada je ona

¹² U tom slučaju lagodniji jezički zapis bi bio “organ je dužan da donese rešenje i dostavi ga stranci što pre, a najdocije u roku od jednog meseca, ako/kada se postupak pokreće povodom zahteva stranke, odnosno (ako/kada se pokreće) po službenoj dužnosti kada/ako je to u interesu stranke”.

¹³ Ovde odmah mora da se primeti da regulacija sredstva protiv propuštanja organa da u roku izda akt nije amortizovana sa promenom u materiji kojom je uređena vezanost organa rokom. Kako god da se protumači § 208 I – dakle bilo onako kako je do sada viđen, bilo onako kako mi smatramo da treba da bude viđen – u situaciji kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, stranci je ostavljeno da se žali drugostepenom organu “kao da je njen zahtev odbijen” iako nikakvog njenog zahteva nije bilo. Radi se o atavizmu iz starog propisa po kome je žalba zbog ćutanja bila moguća isključivo kada je postupak pokrenut povodom zahteva stranke (isto tako nije usklađen § 8 i § 24 ZUS). To samo može značiti da se analogijom *mora* dopustiti žalba (ili devolucioni zahtev), odnosno u slučaju kada se zaštita treba tražiti u upravnom sporu tužba, i u slučaju kada je oročen postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti, a ne da stranka zbog toga nikako ne može izjaviti nikakvu žalbu, kako misli *Milkov*, Upravno pravo II, 2003, 197. Može se postaviti pitanje i da li je situacija u kojoj je postupak pokrenut po službenoj dužnosti a oročen je § 208 ZUP obuhvaćena značenjem izraza *ćutanje uprave* (koji ZUP ne poznaje), odnosno da li se ćutanje može odnositi samo na odgovor/neodgovaranje (na zahtev) ili je ćutanje svako (u rezultatu) nedostavljanje rešenja kada je ono očekivano. Zato u ovom radu izraz *ćutanje uprave* izbegavamo.

ta koja je želela promenu u svojoj pravnoživotnoj sferi i postoje njeni brojni razumljivi razlozi (npr. zavisnost drugih planova od ishoda postupka, odlaganje drugih načina da realizuje svoj interes koji pokušava da realizuje kroz upravni postupak) da ona što pre u formi rešenja dobije odgovor da li joj je zahtev osnovan ili ne, odnosno da bude doneto kakvo-takvo rešenje i bude joj dostavljeno. No, potpuno je na jednak način razumljivo da u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti stranka ima interes (koji pravna država mora priznavati) da on u razumnom potrebnom roku za rešavanje te stvari bude okončan i neizvesnost (nesigurnost) koju je država stvorila pokretanjem postupka nestane.

Interes da postupak bude okončan u *određeno* vreme je – podjednako kao i da postupak bude okončan u dogledno vreme – razumljiv interes stranke; ovde da zna do kada njen postupak *mora* biti okončan. Osnovna ideja leži u tome da ukoliko je i stvorena određena neizvesnost u pravnoživotnoj sferi stranke pokretanjem upravnog postupka i ako već stranka mora da se pomiri određeno vreme sa time da živi u neizvesnosti, mora (joj) biti određen neki rok nakon koga neizvesnosti sigurno neće biti, odnosno krajni rok (po ZUP-u 1/2 meseca), prema kome će ona moći da se postavi i stvori pravnorelevantnu veru u taj rok. Time ne samo da se stranci omogućava da zaključi određene kvalitetne pravne poslove modifikovane uslovom ili rokom i dalje da se valjano pripremi za neizvesnost znajući posle kog datuma ona (uslovno rečeno) sigurno neće trajati, već se ispoljava i briga o ličnom miru stranke, a takva briga danas nije opcija već imperativ koji proizilazi iz ljudskog dostojanstva. No, u prvom planu je opet *pravna sigurnost* kojoj se izlazi u susret tako što period neizvesnosti nije čak ni svedena na vrlo fleksibilan pojam razumnog roka, već na potpuno određen maksimalni rok (1/2 meseca). To je učinjeno kvazi na štetu onih postupaka kod kojih je razumno da budu okončani zapravo u kraćem vremenu od onoga koje ostavlja ZUP u § 208, no svejedno je korist od precizno određenog maksimalnog roka mnogo veća od štete.

Neizvesnost u životu stranke nije ništa manja kada se postupak pokrene po službenoj dužnosti i time potpuno izuzme dispoziciji stranke, nego kada je pokrenut povodom njenog zahteva. Neizvesnost je čak donekle po pravilu i mnogo veća kada postupak nije pokrenut povodom zahteva stranke.

Neko drugo rešenje po kome bi moglo da se odlučuje o pravima i obavezama stranke neograničeno kada god organ sam pokrene postupak, ne bi odgovaralo ideji etičko-pravnog poretka i njegovim osnovnim načelima. Rešenje po kome bi sam organ odlučivao koliki rok smatra razumnim od slučaja do slučaja u prilikama naše pravne kulture stvorio bi jednaku pravnu nesigurnost koja postoji kada upravni rad nikakvim – pa ni razumnim – rokom nije vremenski ograničen. Zbog toga je ujedno precizno oročavanje u našim prilikama zapravo *razumna realizacija ideje razumnog roka*. Ono je međutim ujedno i prevazilazi jer u većini slučajeva (u svim osim kada je razumni rok zapravo kraći od propisanog) bez loših strana stvara veću pravnu sigurnost i izvestnost nego što čisto pominjanje nekakvog roka koji treba da se tek odredi kao razuman u konkretnom slučaju može stvoriti.

Ni u evropskoj upravnoj praksi puko pozivanje na razuman rok ne smatra se uvek dovoljnim garantom pravne sigurnosti. Tako, na primer, nemački Zakon o državljanstvu (Staatsangehörigkeitgesetz) predviđa da je za sticanje nemačkog državljanstva, između ostalog, potrebno i da podnositelj zahteva bude ispisan iz knjige državljana zemlje čiji je državljanin (§ 12), osim ukoliko organ te zemlje nije rešio uredan zahtev i izvršio ispis u

prikladnom roku (§ 12). U praksi se međutim taj prikladni rok praktično ni ne utvrđuje, već se pribegava specifikaciji, kako je gore izložena, kao adekvatnijem sredstvu – uprava periodično paušalno *određuje datum* do koga čeka rešenje o ispisu (svih onih koji su zahtev za dobijanje državljanstva u prethodnom periodu podneli), a nakon tog datuma uzima da je razuman (“prikladan”) rok probijen.

Svako mora imati određenu sigurnost u pravu/pravnom životu, svako ima pravo da zna šta jeste šta nije, šta mora šta ne mora i svaka neizvesnost (koju stvara država svojim postupanjem) u pogledu prava i obaveza mora biti što je moguće kraća.¹⁴ Tom imperativu uređenja pravne države u potpunosti izlazi u susret tumačenje koje mi predlažemo. Ako bi se prihvatilo tumačenje kakvo je do sada predlagano i bilo prihvaćeno, to bi značilo odustajanje od jedinog tumačenja koje uvažava ovaj elementarni pravnoetički postulat iz koga i proizlazi pravo na postupak koji će biti okončan u razumnom roku i pravno-relevantna vera u propisani krajnji rok.

Može se zato uzeti da je upravo pravnoj neizvesnosti (nesigurnosti) koja je generički u oba slučaja ista – i kada postoji zahtev i kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti – zakonodavac postavio granice određujući sadržinu (i formu) § 208. Ako se § 208 posmatra iz tog ugla – iz koga se on pravnom životu prikazuje kao potpuno ostvarenje jedne okolnosti koju zakonodavac mora regulisati (neizvesnost usled postupanja kao takvog) – taj član, kojim je zakonodavac oročio svaki postupak koji se vodi povodom zahteva, ali i *svaki onaj postupak u kome postoji (razumljiv) interes stranke da on bude oročen*, ne da nije “prilično apsurdan”,¹⁵ već je smislen, potpuno na mestu i čak plemenit.

2. Prednost značenja koja realizuju nadzakonske principe

U teoriji primene prava zna se da značenje koje se utvrdi kao *prâvo* – norma koja se tumačenjem propisa iznađe – mora da bude u skladu sa ustavom.¹⁶ Obrnuto, kako nije moguće odrediti dva značenja propisa kao *prava* već se jedno značenje mora uzeti a drugo potpuno napustiti, ukoliko je jedno značenje indiferentno, a drugo značajno doprinosi ostvarenju ustavnih garancija i principa, ili barem doprinosi znatno više od prvog, treba uzeti da je ovo drugo *prâvo*.¹⁷ I zaista pravna sigurnost o kojoj je ovde reč, temeljan je princip svakog etičko-liberalnog pravnog poretka, pa i Ustava naše Republike. Kada je bilo koji postupak u pitanju ona je nerazdvojiva od načela koje se uobičajeno naziva načelom *fer postupka*, ali ga ujedno i znatno prevazilazi, baš kao i pojam razumnog roka.

Kada se objektivno tumači, mora se pretpostaviti da mudrost i ustav dišu kroz zakon. Ovde se ne radi o tome da je jedno značenje ustavno, a drugo neustavno, već o tome da kada su dva značenja moguća, valjano je uzeti da je *prâvo* ono koje suštinski realizuje neko ustavnu i predustavnu (teleo)logiku, a ona se ovde sastoji u tome da je “potpuno razumljivo i logično”, da niko u slobodnoj državi ne traba da se pomiri sa time da neko o njegovim pravima i obavezama odlučuje u nedogled. Objektivno mora biti *prâvo* ono značenje koje upotpunjava smisao društvenodržavnog bitisanja i čoveka čini više čovekom.

¹⁴ Larenz, *Richtiges Recht*, 1979.

¹⁵ Milkov/Prostran, *Komentar ZUP*, 1998, § 186, Milkov, *Upravno pravo II*, 2003, 196.

¹⁶ Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaften*, 1991, 339.

¹⁷ Up. Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaften*, 1991, 339 in fine.

U Ustavu Republike Srbije, pravo na fer postupak ispisano je isključivo kao pravo na fer (“pravično”) suđenje (čl. 32 URS). Nema međutim razloga da se tvrdi da, imajući u vidu sve ustavne garantije, fer postupak kao takav nije jedan od temeljnih principa naše ustavnosti. Isto važi i za pravnu sigurnost. Analogija i vraćanje na prirodu stvari su u ustavnoj materiji uobičajeni i često korišćeni postupci. Pravna sigurnost je deo ljudskosti, deo ljudskog dostojanstva, ono je “neprikosnoveno” (čl. 23 URS).

Sud u Strazburu se naročito često bavi problemom tzv. *razumnog roka* (up. čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima – EKLJP).¹⁸ I ako se ostavi po strani pitanje u kojoj meri se čl. 6 EKLJP odnosi na upravni postupak,¹⁹ ne može se prevideti da problem o kome je ovde reč (pravna sigurnost) nije oblikovan članom 6. Koji je rok razuman a koji ne Sud u Strazburu određuju potpuno mimo konkretne pravne regulative neke zemlje.²⁰ To znači da u smislu čl. 6 ELJKP i određeni zakonski rok može biti nerazuman odnosno predug, i obrnuto, u smislu istog člana određeno prekoračenje propisima predviđenog roka ne mora značiti da je ujedno prekoračen i razuman rok. Tu se vidi da praksa Suda ne štiti iščekivanje (terminom određenog) ishoda postupka u određenom postupku kao takvo, a upravo to je srž principa *pravne sigurnosti*. Takva praksa Suda ne čudi. Evropska konvencija o ljudskim pravima je korektiv loših prava i grubih nepravčnosti, a ne ideal.

3. Potencijal izraza

Jezički gledano, ovde predloženo tumačenje je utemeljenije od onog koje su zadužili Tomić i Bačić. U stvari, ovde predloženo tumačenje je ako se strožije shvati *granica izraza* kao *terminus technicus* metodologije prava, jedino moguće. Stvar je u tome što ako se sledi do sada prihvatano tumačenje, mora se uzeti da zamenica *to* stoji za reč *pokretanje*, a ta reč u § 208 ne postoji. Postoji jedino glagol *pokreće/pokretati*. Sintaksički aspekt granice izraza, za razliku od leksičkog, još uvek je tamno prostranstvo i kontradikcija metodologije prava. Nama se ipak čini da je značenje koje vladajuće mišljenje vidi u § 208 moguće.

Misteriozan zarez koji se pojavljuje u ZUP-u, u “Sl. listu SRJ” 33/97 u drugoj rečenici prvog stava, ispred reči *ako* (ali ne i u prvoj rečenici ispred *ako*) i koji bi mogao da promeni značenje celog propisa, je redakcijska greška. Njega nema u oficijelnom tekstu u “Sl. listu SFRJ” 9/86.

4. Sinteza i zaključak

Prema dosadašnjem shvatanju, naročita i ovde sporna formulacija § 208 je zapravo regulacija onih situacija u kojima je samo pokretanje, vođenje i meritorno okončanje postupka u interesu stranke, pri čemu je pretpostavka da je organ u toj situaciji neka vrsta staratelja stranke. Tačno je da se u takvim situacijama “zakonsko oročavanje izdavanja rešenja razumljivo i logično”,²¹ ali time nije rečeno da ne postoje i druge situacije u kojima je zakonsko oročavanje situacija u kojima se postupak ne vodi povodom zahteva podjednako “razumljivo i logično”. Suština zaštite koju *intendira* i dosadašnje shvatanje je u oročavanju onih postupaka u kojima stranka ima razumljiv interes upravo da postu-

¹⁸ V. Jakšić, *Komentar EKLJP*, 2006, § 6, 235dd.

¹⁹ Jakšić, *Komentar EKLJP*, 2006, § 6, 27dd.

²⁰ Jakšić, *Komentar EKLJP*, 2006, 6, 251.

²¹ Tomić, *Upravno pravo*, 2002, n. 2568.

pak bude oročen, a ne (samo) onih vrlo retkih postupaka koji se pokreću po službenoj dužnosti u interesu stranke. Takvi postupci koje je dosadašanje tumačenje imalo u vidu za-pravo su podgrupa postupaka čije oročavanje § 208 pravne sigurnosti radi propisuje. Ovde predloženo tumačenje, za razliku od dosadašnjeg, ne čini od § 208 čudaka među upravnopravnim propisima čiji praktični domašaji “ostaju nejasni”,²² a za čiju primenu bi se “samo izuzetno mogli pronaći eventualni primeri...”, koji su “čak i ako se pronađu... prilično problematični”,²³ već mu punom snagom uliva život i to savremenog stila. Zato je nadohvat ruke da je takvo shvatanje bila i intencija zakonopisca pri pripremanju izmena ZUP-a 1986. godine.

Imajući u vidu da je pravna sigurnost elementarni preduslov *pravnog* života, te da ovde predloženo tumačenje upotpunjuje ZUP kao akt pravne države i upotpunjuje kvalitetnu koherentnost i izbalansiranost privatnih i javnih interesa u ZUP-u, i ne gubeći iz vida da bi prihvatanjem dosadašnjeg tumačenja, zaštita pravne sigurnosti bila ispod nivoa kakav se u pravnoj državi očekuje, umetak “ako je to u interesu stranke” iz 1986. godine, treba razumeti kao *ako je oročavanje postupka u interesu stranke*.

IV. Kada stranka nema razumljiv interes da postupak bude oročen?

Ako se prihvati naše tumačenje, mora se priznati da su pojavno-statistički gledano postupci u kojima nije vidljiv nijedan razumljiv interes stranke da postupak bude oročen, da delovanje upravnih organa po njenoj i oko njene pravnoživotne sfere bude okončano – izuzeci. To je pre svega slučaj sa onim postupcima u kojim uprava ništa ne obećava, a samu pogodnost koju najavljuje predstavi kao naročitu beneficiju koja će se *možda* realizovati u budućnosti, na primer kada određeni organ pozove zainteresovane studente da predaju prijave za praksu koja će *možda* biti održana ako se u neko vreme ispune uslovi. To je dakle slučaj onda kada se (1) rešenjem odlučuje o nekom pravu stranke i (2) kada je to pravo izričito stavljeno u izgled kao u celini neizvesno, a mi bi dodali još dva uslova: (3) da se može uzeti da stranci više odgovara i neizvesnost nego da joj određena beneficija uopšte ne bude data i (4) da je takva neizvesnost etički u konkretnom slučaju prihvatljiva (npr. da ne predstavlja *de facto* značajnu žrtvu stranke na koju pristaje zbog želje da dobije određenu beneficiju). Ti uslovi će se u stvari steći *gotovo* samo kada su u pitanju sitne stvari. Stanovište da oročenje nije nužno, moglo bi se braniti i u slučaju postupaka koji predstavljaju radnje čisto tehničkog karaktera – kolektivno (ali pojedinačnim rešenjima) prebacivanje iz jedne u drugu evidenciju zbog gašenja prve i slično. U svim ostalim slučajevima, rok je svetinja ili svetionik barem.

Prema savremenoj i prirodnoj koncepciji prava i države, te upravnog i svakog drugog postupanja, i onda kad načelno nema čvrstog roka, to ne znači da postupak može trajati u nedogled. Što duže organ vodi, na primer onaj postupak tehničke prirode, to se intenzivnije sam mora starati da stranke, bilo pojedinačno bilo javno, obaveštava o toku postupka. Kad se njegovo postupanje i suviše oduži, bez obzira što načelno nije oročen, moguće je da postupa nerazumno predugo i tada je probio – u kontekstu Evropske konvencije o ljudskim pravima već pominjani – razuman rok, a on oročava svaki upravni postupak. Sankcije za to ne moraju biti čisto pravne prirode, ali to ne menja stvar da postupaka koji ni na koji način nisu oročeni – nema.

²² Milkov, Prostran, *Komentar ZUP*, 1998, § 187, Milkov, *Upravno pravo II*, 2003, 197.

²³ Milkov, Prostran, *Komentar ZUP*, 1998, § 187, Milkov, *Upravno pravo II*, 2003, 197.

Luka Breneselović

**Art. 208. des (serbischen) Verwaltungsverfahrensgesetzes
(Wann werden einem Verwaltungsverfahren zeitliche Grenzen gesetzt)**

Z u s a m m e n f a s s u n g

Zeitliche Grenzen müssen in einem Rechtsstaat nicht nur für Gerichte sondern auch für die Verwaltung gelten. Dementsprechend hat der Gesetzgeber im Art. 208. I des serbischen (früher jugoslawischen) Verwaltungsverfahrensgesetzes den eröffneten Verwaltungsverfahren zeitliche Grenzen gesetzt. Lange Zeit war in Jugoslawien nach allgemeinen Regeln ein Verwaltungsverfahren nur dann befristet, wenn es auf Antrag der Partei eröffnet wurde. Im Jahr 1986. wurde der Art. 208 I (damals 218 I) erweitert. Nach wie vor sind alle Antragsverfahren zeitlich begrenzt (Regelfrist für die erste Instanz: 2 Monate). Der neue Teil der Vorschrift ist aber - was bisher übersehen sein dürfte - *zweideutig*. Man nahm bisher an, dass der Sinn des Einschubs sei alle Verfahren zu befristen, die "im Interesse der Partei eingeleitet werden". Recht zufrieden mit dieser Lösung war aber keiner, den unproblematische Beispiele für solche Verfahren - der genauen serbischen Wortlautgrenzen folgend - gab es und gibt es nicht. Es ist auch nicht ersichtlich wieso manche andere Verfahrenskontellationen nicht befristet sein sollten. Der ungeschickte Einschub dürfte freilich etwas ganz anderes besagen, nämlich dass jedes Verfahren befristet ist, wenn das (= die Befristung) im Interesse der Partei liegt, und zwar obwohl es sich nicht um ein Antragsverfahren handelt. Das ist die einzige Auslegungsmöglichkeit, die im Stande ist genüg Rechtssicherheit zu schaffen. Es liegt auch sehr nahe, dass dieses Auslegungsergebnis auch dem Willen des historischen Gesetzgebers entspricht.

Literatura

1. Bačanić, N., *Upravno pravo*, Kragujevac 2000.
2. Ivanović, S., *Komentar ZUP*, Podgorica 2005.
3. Jakšić, A., *Evropska konvencija o ljudskim pravima - komentar*, Beograd 2006.
4. Larenz, K., *Methodenlehre der Rechtswissenschaften*, Berlin etc, 1991.
5. Larenz, K., *Richtiges Recht - Grunzüge einer Rechtsethik*, München 1979.
6. Lilić, S., Dimitrijević, P., Marković M., *Upravno pravo*, Beograd 2006.
7. Milkov, D., *Upravno pravo II*, Novi Sad 2003.
8. Milkov, D., Prostran, Č., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd 1998.
9. Milosavljević, B., *Upravno pravo*, Beograd 2007.
10. Popović, S., Lilić, S., Savinšek, J., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd 1998.
11. Popović, S., Marković, B., Petrović, M., *Upravno pravo*, Beograd 2002.
12. Tomić, Z., *Upravno pravo*, Beograd 2002.
13. Tomić, Z., Bačić, V., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd 1986, 2003.
14. Vuković, S., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, 2006.