54058

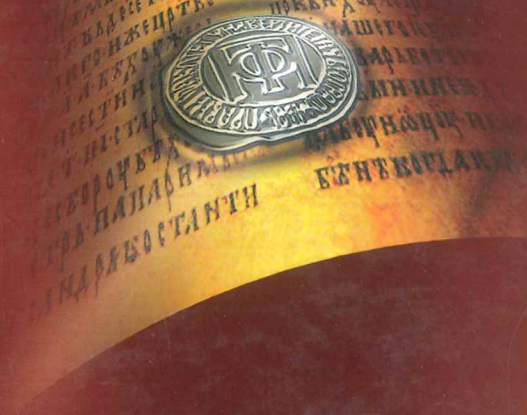
ISBN 978-86-7630-212-3

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE 4 • PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE 4 •

PRAVNI FAKULTET
UNIVERZITETA U BEOGRADU

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE 4

PRIREDIO
PROF. DR STEVAN LILIĆ



BEOGRAD
2009

54058

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

Zbornik radova
Knjiga IV

Priredio prof. dr Stevan Lilić

Izdavač
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača
prof. dr Mirko Vasiljević, dekan

Urednik Biblioteke
prof. dr Dragan M. Mitrović,
upravnik Centra za izdavaštvo i informisanje

Lektor i korektor
Irena Popović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-212-3

Tiraž
500

Zbornik je rezultat istraživanja u okviru realizacije projekta „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije" Pravnog fakulteta u Beogradu, koji podržava Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine Republike Srbije (951-03-516/2006-01/149040D).

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2009.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA EVROPSKE INTEGRACIJE

ZBORNIK RADOVA

Knjiga IV

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ БИБЛИОТЕКА БЕОГРАД

У.др. 345 Pra 10

Beograd, 2009

LEGAL CAPACITIES OF SERBIA FOR EUROPEAN INTEGRATIONS

COLLECTION OF ARTICLES
Volume IV

Editor
Prof. dr Stevan Lilić

Belgrade, 2009

SADRŽAJ

Predgovor 7
Forward 8
Vesna Besarović
Nove tendencije u razvoju prava intelektualne svojine u Evropskoj uniji 9
Stevan Lilić
Nacrt zakona o upravnim sporovima Srbije u kontekstu evropskih standarda 24
Marija Draškić
Pravo deteta na saznanje porekla 37
Branko A. Lubarda
Revidirana evropska socijalna povelja – potvrđivanje, obaveze Srbije, kontrola primene 51
Dragica Vujadinović, Gašo Knežević
Deklaracija o političkom pomirenju između Demokratske stranke i Socijalističke partije Srbije i perspektive evropskih integracija Srbije 72
Milena Polojac
Lex Aquilia u interpretaciji klasične jurisprudencije 94
Dejan Đurđević
Blagonaklono i dopunjujuće tumačenje testamenta 108
Marija Karanikić Mirić
Nepravične odredbe u potrošačkim ugovorima 128
Nikola Bodiroga
Platni nalog Evropske unije 147
Mirjana Drenovak
Načelo opreza (*precautionary principle*) i vanredno ukidanje rešenja 158
Valentina Cvetković
Rimsko pravo u svetlu evropskih integracija 170
Dušan Rakitić
Susret slobode vere, mišljenja i izražavanja sa zabranom diskriminacije – primer Srbije 2009. godine 181

TABLE OF CONTENTS

Predgovor 7

Forward 8

Vesna Besarović
New Tendencies in the Development of Intellectual Property Rights in the European Union 9

Stevan Lilić
Serbian Draft Law on Administrative Disputes and European Standards 24

Marija Draškić
Right of the Child to Know His/Her Origins 37

Branko A. Lubarda
Revised European Social Charter – Ratification, Undertakings, Control 51

Dragica Vujadinović, Gašo Knežević
Declaration on Political Reconciliation Between SPS and DS and the Perspectives of European Integration of Serbia 72

Milena Polojac
Lex Aquilia in the Interpretation of Classic Jurisprudence 94

Dejan Đurđević
Favorable and Supplementary Construction of Will 108

Marija Karanikić-Mirić
Unfair Terms in Consumer Contracts 128

Nikola Bodiroga
EU Payment Order 147

Mirjana Drenovak
Precautionary Principle and Extraordinary Cancellation of Administrative Acts 158

Valentina Cvetković
Roman Law in the Light of European Integrations 170

Dušan Rakitić
The Encounter of the Freedoms of Religions, Thought and Expression With an Anti-Discrimination Statute – the Example of Serbia in 2009 181

PREDGOVOR

Publikacija *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije – knjiga 4* predstavlja zbornik radova koji su rezultat istraživanja u okviru istoimenog petogodišnjeg projekta čija se realizacija finansira na osnovu ugovora Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu zaključenog sa Ministarstvom nauke Srbije. Zbornik je nastao kao rezultat potrebe za ispitivanjem stepena usklađenosti različitih oblasti srpskog pravnog sistema sa pravnim standardima Evropske unije.

Nakon otpočinjanja tranzicije 2000. godine, Srbija se našla u novoj situaciji koja je zahtevala temeljnu rekonstrukciju pravnog sistema čijoj su neefikasnosti doprinosile prevaziđene koncepcije koje su dominirale devedesetih godina. Cilj istraživačkog rada na Projektu je da se teorijski razmotri i kritički analizira stanje u pravnom sistemu Srbije u izrazito osetljivoj fazi priključivanja naše zemlje evropskim integracijama.

Nakon perioda od devet godina tokom kojeg su vršene izmene u pozitivnom zakonodavstvu, postoji potreba da se izvrši evaluacija do sada urađenog, kao i da se ukaže na one segmente pravnog sistema čija je reforma delimično ili potpuno izostala.

Kako bi rezultati istraživanja bili dostupni široj naučnoj i stručnoj javnosti, prilozi učesnika na projektu *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije* predstavljeni su u ovom četvrtom po redu Zborniku, sa ciljem da se dâ doprinos daljoj reformi i izgradnji pravnog sistema Srbije koji je zasnovan na evropskim vrednostima.

Redaktor

FORWARD

The publication *Legal Capacities of Serbia for European Integrations – volume 4* represents a collection of contributions resulting from research within the framework of a project of the same title financed on the basis of a contract between the Faculty of Law of the University of Belgrade and the Serbian Ministry of Science.

After the beginning of the transition in 2000, Serbia has found itself in a new situation which called for a substantial reconstruction of its legal system, whose inefficiency was supported by outdated concepts, so dominant during the 90's. The goal of the project's research is to analytically and critically debate the state of the legal system of Serbia in this particularly sensitive stage of ascension of our country in regard to European integration processes.

After a period of nine years of change in the legal system, there is need of evaluating what has been done to date, as well as indicating the areas of the legal system in which reforms have partially or totally been neglected.

In order for the results to be accessible to the academic and wider public, the contributions of the members of the *Legal Capacities of Serbia for European Integrations* project team are presented in this fourth collection with the aim of contributing to the further reform and development of the legal system of Serbia based on European values.

The Editor

Prof. dr Vesna BESAROVIĆ[*]

NOVE TENDENCIJE U RAZVOJU PRAVA INTELEKTUALNE SVOJINE U EVROPSKOJ UNIJI

Apstrakt

Sistem prava intelektualne svojine koncipiran je tako da doprinosi društvenoj zajednici kao celini, odnosno uspostavlja osetljivu ravnotežu između potreba stvaralaca i korisnika. Glavni faktori koji utiču na intelektualnu svojinu i koji imaju mogući uticaj na stvaranje i korišćenje prava intelektualne svojine su: globalizacija privrede, razvoj novih tehnologija, Internet veze, politizacija prava intelektualne svojine, porast privrednog značaja netehnološkog biznisa i promene koje su nastale u vođenju samog poslovanja firmi. Tekuća i nova pitanja u ovoj oblasti su: potreba za svetskim patentnim siistemom, upotreba žigova na Internetu, materijalnopravna i procesnopravna međunarodna harmonizacija u oblasti dizajna i zaštita audio-video emitera. Nova pitanja koja su pred nama za rešavanje su: zaštita okoline i biološka različitost, uticaj klimatskih promena na pravo intelektualne svojine, opšte zdravlje i zaštita podataka. Sporovi iz oblasti intelektualne svojine mogu se rešavati pred redovnim sudovima, arbitražama i putem medijacije.

Ključne reči: *Elektronska baza podataka. – Biotehnologija. – Konvencija o biološkoj različitosti. – Pravne privilegije klijenata. – Globalizacija ekonomije. – Klimatske promene. – Arbitraža. – Medijacija.*

Jedna od osnovnih karakteristika prava intelektualne svojine kao grane prava je neobično dinamično kretanje, tj. razvoj. Može se reći da se gotovo iz godine u godinu broj pravnih izvora koji regulišu ovu grana prava povećava i u međunarodnim i u nacionalnim okvirima. Takođe je neverovatna aktivnost međunarodnih organizacija kao što je Svetska trgovinska organizacija (sa najvažnijim Sporazumom iz ove oblasti – Sporazumom o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine TRIPS-om, koji je profilisao pravo intelektualne svojine kao granu prava, na nov način, uvođenjem sankcija (za države u kojima se ova prava ne poštuju prema standardima Sporazuma). Zatim, veoma je aktivna i Svetska organizacija za intelektualnu svojinu, koja sistematično i kontinuirano radi na donošenju novih izvora prava, obavezujućih za države članice. Živu aktivnost sprovodi i Međunarodna trgovinska komora u Parizu, koja u okviru svoje Komisije za intelektualnu svojinu, permanentno radi na pokretanjima inicijativa za omogućavanje pravne zaštite novim katergorijama prava intelektualne svojine. Dalje, uočljiv je opšti trend usavršavana postoje-

* Dr Vesna Besarović, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije* Pravnog fakulteta u Beogradu koje podržava Ministarstvo nauke Republike Srbije.

Prof. dr Stevan LILIĆ[*]

NACRT ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA SRBIJE U KONTEKSTU EVROPSKIH STANDARDA

Apstrakt

Do uvođenja upravnog spora došlo je zbog toga što administrativna kontrola uprave kao takva nije mogla u dovoljnoj meri da garantuje ostvarivanje načela zakonitosti u radu uprave, posebno ostvarenje i zaštitu prava građana od nezakonitih postupaka i odluka uprave. Prema ovlašćenjima suda, upravni sporovi dele se na upravne sporove za poništaj upravnog akta i upravne sporove pune jurisdikcije. Dok u sporu za poništaj upravnog akta sud samo vrši kontrolu zakonitosti upravnog akta, u sporu pune jurisdikcije sud, osim kontrole zakonitosti, vrši i kontrolu sadržine tog upravnog akta. Strategija reforme državne uprave u Srbiji obuhvata i reformu upravnog zakonodavstva u oblasti upravnog spora. Međutim, Srbija još nije donela svoj zakon o upravnim sporovima, tako da je još uvek na snazi raniji savezni Zakon o upravnim sporovima iz 1996. Na veb-sajtu Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu istaknut je Nacrt Zakona o upravnim sporovima. Taj Nacrt, međutim, ne ispunjava evropske standarde u ovoj oblasti, između ostalog, zbog toga što ne propisuje obaveznu usmenu raspravu, ne uvodi spor pune jurisdikcije kao pravilo, ne predviđa žalbu kao pravno sredstvo itd. Iz tih razloga, ovaj Nasrt ZUS-a treba povući iz procedure.

Ključne reči: *Upravni spor. – Nacrt Zakona o upravnim sporovima Srbije. – Evropski standardi u upravnom sporu. – Evropski upravni prostor.*

I. Upravni spor

Strogo uzevši, prema koncepciji podele vlasti, sudska kontrola uprave ne bi bila u skladu sa ovim principom. Međutim, kao i u mnogim drugim situacijama u pravu, pokazalo se da je životna stvarnost superiorna u odnosu na formalno-logičke pravne konstrukcije ljudi. U tom smislu je i pojava upravnog spora, kao osnovnog oblika sudske kontrole uprave, jedan od najrečitijih dokaza *trijumfa života nad pravom*. Upravni spor nije institut antičke pravne misli, već izum savremenog prava. Upravni (administrativni) spor nastao je kao posledica suštinskih nedostataka raznih oblika upravne kontrole uprave,

* Dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu (www.slilic.com). Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije* Pravnog fakulteta u Beogradu koji podržava Ministarstvo nauke Republike Srbije.

posebno onih koji se temelje na hijerarhijskom principu, s jedne, i potrebe da se na odgovarajući način obezbede ostvarivanje i zaštita prava građana u odnosu na upravu, s druge strane.

Razloge za uvođenje upravnog spora, pre svega, treba tražiti u okolnostima što administrativna kontrola uprave kao takva nije mogla u dovoljnoj meri da garantuje ostvarivanje načela zakonitosti u radu uprave, a još manje da garantuje ostvarenje i zaštitu prava građana od nezakonitih postupaka i odluka uprave. Kako se ističe (N. Stjepanović), ...među upravnim organima, ma na kojoj lestvici hijerarhije se oni nalazili, postoji prilično ujednačenje gledišta, istim su duhom zadahnuti, imaju iste rukovodne misli i jednako shvataju upravne ciljeve. Niži upravni organi su u krajnjoj zavisnosti od viših; oni rade obično ono što im viši savetuju i sugerišu, rešavaju prema njihovim uputstvima i cirkularima. Normalno, administrativna kontrola, sama po sebi, nije zadovoljavala. Trebalo je onda tražiti zaštitu na drugom mestu, kod drugih organa i kod drugih vlasti.[1]

Te okolnosti su dovele do stanovišta da su samo sudovi zaista u stanju da ocene pravnu stranu upravne delatnosti, da ispitaju i reše da li je uprava postupila saobrazno zakonu, da li je i koliko povredila neku pozitivnu pravnu normu. U tom smislu, ...neke su države poverile taj zadatak već postojećim sudovima. U nekima su, opet, istaknuti krupni razlozi protiv takvog rešenja. Učinjeni su prigovori i načelne i praktične (pravno-političke) prirode. Sudska kontrola uprave poremetila bi, ako ne i sasvim zbrisala, princip podele vlasti, koji u prošlom veku niko nije hteo da žrtvuje. Uprava ne bi onda bila potčinjena samo zakonodavnoj, nego i sudskoj vlasti. Šta bi ostalo od njene samostalnosti? Praktično bi bilo nezgodno poveriti redovnim sudovima tu funkciju jer sudije malo znaju administrativne propise, ne razumeju duh uprave i okolnosti pod kojima ona dela; suviše civilistički nastrojeni (vaspitani u duhu civilno-pravnih teorija), teško ulaze u posebne probleme upravnog prava i sa velikim protivljenjem usvajaju posebne javnopravne institucije. Ako je bilo potrebno osnovati naročite trgovačke sudove zbog posebnih uslova, još pre će biti potrebni naročiti upravni sudovi jer su pravni odnosi u upravi sasvim drukčiji nego u privatnoj sferi građana.[2]

Srbija je u upravnim sporovima ima dugu tradiciju koja je bila vezana za položaj i ulogu Državnog saveta.[3] Kako se ističe, ...istorija srpskog administrativnog sudstva, u stvari je istorija razvitka Državnog saveta. Kao što je poznato, Državni savet ima svoj začetak još za vreme Karađorđeve vlade. To je bio najviši organ ondašnje državne uprave u kome je bila usredsređena celokupna državna vlast: zakonodavstvo, uprava i sudstvo bili su u njegovim rukama. (...) Sa pojavom Ustava (iz 1888), kojim Srbija postaje ustavna monarhija, udareni su temelji administrativnom režimu, pa prema tome i osnov

1 Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 241.

2 Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 241.

3 Uporedi: Dragaš Denković, *Državni savet u Srbiji i Jugoslaviji*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, br. 1–3, 1973.

pravnoj državi. Upravna vlast dolazi sada pod zakonodavnu i sudsku kontrolu. Sudsku kontrolu nad upravnom vlašću vrši Državni savet, koji se sada prvi put javlja kao administrativni sud.[4]

U Kraljevini Jugoslaviji upravni spor regulisan je *Zakonom o državnom savetu i upravnim sudovima* (1922).[5] Ovaj Zakon, kako se ističe, ...u pogledu presuda upravnih sudova i Državnog saveta, usvojio je princip *zasebne upravno-sudske jerarhije*. To znači da je upravno sudstvo izdvojeno iz aktivne administracije i da između aktivne uprave i upravnog sudstva nema *jerarhijskog kontinuiteta*, tj. da su to dve *zasebno organizovane vlasti, sa odvojenom nadležnošću*.[6]

U Jugoslaviji stvorenoj 1945. godine nakon Drugog svetskog rata, Državni savet i upravni sudovi ne samo da nisu preuzeti, već su izričito bili ukinuti. U tom periodu, nije postojala sudska kontrola uprave, a kontrola rada uprave u osnovi se svodila na pojedine oblike političke i administrativne kontole karakteristične za sisteme administrativnog socijalizma (npr. kontrola od strane viših upravnih organa, nadzor predstavničkih organa državne vlasti, nadzor kontrolnih komisija, sporadičan nadzor sudova i sl.).[7]

Ipak, s obzirom na postojeću tradiciju, Jugoslavija je, donošenjem *Zakona o upravnim sporovima* 1952. godine, prva od tzv. socijalističkih zemalja uvela sudsku kontrolu uprave i upravni spor kao redovan i sistematski vid kontrole zakonitosti upravnih akata, što je, između ostalog, i u svetu tada veoma dobro primljeno.[8] Drugi *Zakon o upravnim sporovima* donet je 1977. godine. Nakon prestanka (raspada) socijalističke Jugoslavije (1991) i stvaranja nove Savezne Republike Jugoslavije (1992), oktobra 1996. godine donet je i nov jugoslovenski *Zakon o upravnim sporovima* (1996), koji je objavljen u Službenom listu SRJ, br. 46/96.[9]

Nova pravna situacija u odnosu na zakonodavstvo u oblasti upravnih sporova nastaje usvajanjem *Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora* (Sl SCG, 1/2003). Dotadašnja Savezna Republika Jugoslavija prestaje da postoji, a zajedno sa tim prestao je da važi Ustav SRJ iz 1992. godine, kao i postojeće savezno zakonodavstvo.[10] U tom kontekstu, na nivou državne zajednice prestao je da važi i savezni *Zakon o upravnim sporovima* (1996), s tim da se, dok države članice ne donesu nove zakone iz ove oblasti, primenjuje

4 Danilo Danić, *Razvitak administrativnog sudstva u Srbiji*, Beograd, 1926, str. 5, 28.

5 Uporedi: Mihailo A. Krstić, *Političko-upravni zbornik (zakona, uredaba i pravilnika) I*, Beograd, 1935, str. 58–65. i dr.

6 Ljubomir Radovanović, Božidar Protić, *Iz upravno-sudskog postupka*, Beograd, 1928, str. 7.

7 Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 245–246.

8 Uporedi: Nikola Stjepanović, *Judicial Review of Administrative Acts in Yugoslavia*, The American Journal of Comparative Law, no. 1, 1957.

9 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno sudstvo i novi Zakon o upravnim sporovima*, Zbornik „Aktuelna pitanja jugoslovenskog sudskog, radnog i upravnog zakonodavstva" (Budva), Beograd, 1998, str. 261–276.

10 Uporedi: Stevan Lilić, *Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora, teorija, praksa, zakonodavstvo*, Savremena administracija, Beograd, 2003.

kao republički zakon.[11] Crna Gora je donela svoj nov *Zakon o upravnom sporu* u oktobru 2003.[12]

Nakon sprovođenja Referenduma o nezavisnosti Crne Gore (21. maja 2006), prestala je da postoji državna zajednica SCG. Po automatizmu koji je bio predviđen Ustavnom poveljom SCG (čl. 60), Srbija je postala nezavisna država koja je zauzela svoje mesto među članicama Ujedinjenih nacija. Međutim, Srbija još nije donela svoj zakon o upravnim sporovima, tako da je još uvek na snazi raniji savezni Zakon o upravnim sporovima iz 1996[13] (uz „deaktiviranje" onih odredaba koje su se odnosile na savezne institucije – npr. o nadležnosti za postupanje po nekim pravnim sredstvima).

II. Upravni spor za poništaj upravnog akta i upravni spor pune jurisdikcije

Prema ovlašćenjima suda, upravni sporovi se dele na upravne sporove za poništaj upravnog akta i upravne sporove pune jurisdikcije. Spor za poništaj upravnog akta naziva se još i spor o zakonitosti upravnog akta. U tom smislu, upravni spor za poništaj upravnog akta (odnosno spor o zakonitosti upravnog akta) ima isključivo za cilj poništaj upravnog akta u slučaju njegove nezakonitosti (i, po pravilu, vraćanje predmeta organu koji je doneo upravni akt na ponovno rešavanje), dok se u upravnom sporu pune jurisdikcije nakon poništaja upravnog akta zbog nezakonitosti predmet ne vraća organu koji je doneo akt na ponovno odlučivanje, već o tom upravnom predmetu odlučuje sud koji je poništio upravni akt. Dok u sporu za poništaj upravnog akta sud samo vrši kontrolu zakonitosti upravnog akta, u sporu pune jurisdikcije sud, osim kontrole zakonitosti, vrši i kontrolu sadržine tog upravnog akta. Drugim rečima, u sporu za poništaj upravnog akta sud raspravlja samo o sudskoj stvari (tj. o zakonitosti upravnog akta), dok u sporu pune jurisdikcije sud, osim o pitanjima zakonitosti upravnog akta (kao sudskoj stvari), odlučuje i o samoj sadržini upravnog akta, tj. i o upravnoj stvari.

Prema našem važećem Zakonu o upravnim sporovima iz 1996. godine, predmet upravnog spora za poništaj upravnog akta može biti samo zakonitost konkretnog i pojedinačnog upravnog akta. S druge strane, to istovremeno znači da, prema našim propisima, predmet upravnog spora za poništaj upravnog akta ne može biti celishodnost upravnog akta, kao i to da predmet ovog spora ne mogu biti opšti akti uprave (upravni propisi), upravni ugovori i materijalni akti uprave (upravne radnje).[14]

11 Ljubodrag Pljakić, *Zakon o upravnim sporovima u praksi*, Pravni informator, br. 2, februar 2007.

12 Uporedi: *Zakon o upravnom sporu*, Službeni list RCG, br. 60/2003.

13 *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SRJ, br. 46/96.

14 Određena novina uneta je u Zakon o upravnom sporu Crne Gore koji predviđa da se u upravnom sporu ne odlučuje samo o zakonitosti upravnog akta, već „i o zakonitosti dru-

Iako podela upravnih sporova na sporove za poništaj upravnog akta i sporove pune jurisdikcije ima posebnog značaja u francuskom pravu (npr. u vezi sa tužbama protiv neizvršenja administrativnih ugovora)[15], ova podela ima određenog značaja i u našem pravu. Međutim, kako je u našem pravu upravni spor za poništaj upravnog akta pravilo, a upravni spor pune jurisdikcije izuzetak, to kod nas ova podela ima više principijelan nego praktičan značaj. Razlog tome je okolnost da, iako je pod određenim uslovima spor pune jurisdikcije moguć i prema našim važećim propisima, naši ga sudovi u svojoj praksi izbegavaju i praktično ne primenjuju. Kao posledica toga, u našoj upravno-sudskoj praksi sreće se uglavnom upravni spor za poništaj upravnog akta, a ne i spor pune jurisdikcije.

Prema važećim propisima, u sporu za poništaj upravnog akta sud ispituje samo zakonitosti upravnog akta i, ukoliko nađe da je akt nezakonit, on ga svojom presudom poništava. Prema svojoj prirodi, spor za poništaj upravnog akta je spor kasacionog karaktera jer se u njemu odlučuje samo o zakonitosti upravnog akta, koji se, u slučaju da je nezakonit, poništava. U tom slučaju, prema konkretnim okolnostima, nakon poništavanja upravnog akta moguće su dve situacije: ili se na osnovu sudske presude predmet vraća organu koji je doneo poništeni upravni akt, sa obavezom da donese novi upravni akt u skladu sa presudom suda, ili će na osnovu sudske presude za upravni organ koji je doneo poništeni upravni akt nastati obaveza da se uzdrži od donošenja novog akta.

Za spor pune jurisdikcije karakteristično je da sud u upravnom sporu, osim o zakonitosti upravnog akta kao sudskoj stvari, odlučuje i o upravnoj stvari, koja inače spada u nadležnost organa uprave, a ne suda. Prema svojoj prirodi, upravni spor pune jurisdikcije je spor meritornog karaktera jer se u njemu ne odlučuje samo o zakonitosti upravnog akta, već i o samoj sadržini spornog upravno-pravnog odnosa (tj. o upravnoj stvari). U upravnom sporu pune jurisdikcije odlučuju se dve stvari. S jedne strane, uvek se odlučuje o zakonitosti upravnog akta (kao i u sporu za poništaj upravnog akta), a s druge, u sporu pune jurisdikcije odlučuje se i o samoj upravnoj stvari iz nadležnosti organa uprave koji je doneo akt zbog kojeg se vodi upravni spor.

Prema našim važećim propisima, spor pune jurisdikcije načelno je moguće voditi u slučaju kada sud oceni da *priroda stvari* to dozvoljava i kada *podaci pružaju pouzdani osnov*. Ako su ti uslovi ispunjeni, zakon propisuje da sud svojom presudom može rešiti upravnu stvar, kao i da presuda u svemu zamenjuje poništeni upravni akt. U našoj upravno-sudskoj praksi, međutim, sudovi ovo veoma izbegavaju (između ostalog, sa neformalnim obrazloženjem da bi se time *de facto* uveo treći upravni stepen, čime bi se teret upravnog odlučivanja masovno prebacio na sud).[16]

gog pojedinačnog akta kada je to zakonom određeno". Vidi: Sretan Ivanović, *Komentar Zakona o upravnom sporu*, Podgorica, 2003, str. 32–38.

15 Slavoljub Popović, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Beograd, 1968, str. 36.

16 Prema *Zakonu o upravnom sporu Crne Gore*, za spor pune jurisdikcije dovoljno je da *priroda stvari* to dozvoljava i taksativno određuje situacije kada sud može meritorno od-

III. Strategija reforme državne uprave srbije

Značaj reforme državne uprave istaknuta je u dokumentu Vlade Srbije pod nazivom *Strategija reforme državne uprave Srbije*[17], u kojoj se, između ostalog, ističe da je reforma državne uprave složen i dugoročan proces, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, po pravilu slaba, opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija. Da bi transformacija ovog sektora dala pozitivne rezultate, ona mora da bude pažljivo osmišljena i opšteprihvaćena i ni u jednom trenutku ne sme da bude dovedena u pitanje trenutnim odnosom političkih snaga u državi. Preduslov za to je postojanje strategije reforme državne uprave zasnovane na opštim principima *Evropskog administrativnog okvira* (European Administrative Space) i tzv. „dobre vladavine" (good governance), kao i konceptu tzv. „otvorene uprave" (open government). Krajnji cilj reforme je obezbediti visok kvalitet usluga građanima i stvoriti takvu državnu upravu u Srbiji koja će značajno doprinositi ekonomskoj stabilnosti i kvalitetu životnog standarda, što je od presudnog značaja za kvalitet i efikasnost ekonomskih i socijalnih reformi.

Prema Strategiji, reforma državne uprave uključuje i reformu upravnog zakonodavstva. Sa svoje strane to uključuje i reformu zakonodavstva o upravnom sporu. Tako, reforma zakonodavnog okvira u oblasti državne uprave znači donošenje propisa koji će predstavljati pravni okvir za funkcionalnu i organizacionu reformu državne uprave zasnovanu na strateškim principima. Kao prvo, to podrazumeva skup zakona i pratećih propisa kojima se postavljaju osnovi državne uprave u Srbiji, kao što su novi Zakon o državnoj upravi i Zakon o javnim službenicima. Istovremeno sa ovim zakonima, deo zakonodavnog okvira čine i zakoni kojima se uređuje procesno postupanje organa državne uprave i kontrola zakonitosti i pravilnosti njihovog rada – Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima. Kao što je poznato, Srbija je dužna da odmah nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju započnu postupak usklađivanja domaćih propisa sa komunitarnim propisima, u oblastima određenim ovim sporazumom. Vlada Republike Srbije je već usvojila mehanizam za ocenu usklađenosti koji treba da služi kao merilo uspešnosti i preciznosti akcionih planova. Analiza efekata propisa pre njihove izrade i nakon njihove primene (impact assessment) predstavlja meru koja mora biti deo zakonodavne reforme. Pod time se podrazumeva proces u kome se identifikuju, predviđaju i procenjuju mogući efekti, kako pozitivni tako i negativni, koje propis može da ima na javni i privatni sektor i iznalaze načini za smanjivanje negativnih uticaja. U Srbiji je predviđeno obrazovanje posebnog Upravog suda, koji bi bio isključivo nadležan za sporove koji se odnose na kontrolu zakonitosti upravnih akata. Do po-

lučiti o predmetnoj stvari. Vidi: *Zakon o upravnom sporu*, Službeni list RCG, br. 60/2003, član 35.

17 Vlada Republike Srbije, *Strategija reforme državne uprave Srbije* (oktobar 2004). Dostupna na: http://www.prsp.sr.gov.yu /dokumenta.jsp.

četka rada ovog suda, koji je, zbog materijalnih problema vezanih za njegovo osnivanje, odložen do 1. januara 2010. godine, sudsku kontrolu rada uprave vrše okružni sudovi i Vrhovni sud Srbije.

Zanimljiva je okolnost da je prema *Akcionom planu za sprovođenje reforme državne uprave, za period 2004. do 2008. godine*, bilo predviđeno da se Zakon o upravnim sporovima (kao i Zakon o opštem upravnom postupku) usvoji u poslednjem kvartalu 2004. godine. To do danas nije učinjeno. Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku nalazise u skupštinskoj proceduri od februara 2009. godne (ali još nije stavljen na dnevni red Narodne skupštine), dok je nov Zakon o upravnim sporovima još uvek u fazi „radne verzije" (nacrt). Za razliku od toga, usvojeni su svi ostali „upravni zakoni" predviđeni Akcionim planom (npr. o državnoj upravi, o državnim službenicima, o zaštitniku građana itd.)

IV. Upravni spor u kontekstu važećeg zakonodavstva

U pravom poretku Srbije, upravni spor je ustavna kategorija. Tako, prema Ustavu Srbije (2006): Zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita. (čl. 198. st. 2).[18] Ustav, takođe predviđa da sud sudi u veću, a zakonom se može predvideti da u određenim stvarima sudi sudija pojedinac (čl. 142, st. 6).

Prema nedavno usvojenom *Zakonu o uređenju sudova* (jednom u „setu pravosudnih zakona" iz 2008. godine)[19]: Sudska vlast je jedinstvena na teritoriji Republike Srbije. Sudska vlast u Republici Srbiji pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti. Sudovi opšte nadležnosti su osnovni sudovi, viši sudovi, apelacioni sudovi i Vrhovni kasacioni sud. Sudovi posebne nadležnosti su privredni sudovi, Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi, Viši prekršajni sud i Upravni sud (čl. 11). Privredni apelacioni sud, Viši prekršajni sud i Upravni sud osnivaju se za teritoriju Republike Srbije, sa sedištima u Beogradu. Viši prekršajni sud i Upravni sud mogu imati odeljenja izvan sedišta, u skladu sa zakonom, u kojem trajno sude i preduzimaju ostale sudske radnje (čl. 13).

Osim toga, *Zakon o uređenju sudova* predviđa da je Vrhovni kasacioni sud neposredno viši sud za Privredni apelacioni sud, Viši prekršajni sud, Upravni sud i apelacioni sud (čl. 15, st. 1), da Upravni sud sudi u upravnim sporovima i da vrši druge poslove određene zakonom (čl. 29), kao i da Vrhovni kasacioni sud, Privredni apelacioni sud, Upravni sud i Viši prekršajni sud počinju da rade 1. januara 2010. godine (čl. 89).

18 *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 86/2006.

19 *Zakon o uređenju sudova*, Službeni glasnik RS, br. 116/2008.

IV. Nacrt zakona o upravnim sporovima

Veb-sajt Ministarstva

Na veb-sajtu Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu istaknut je *Nacrt Zakona o upravnim sporovima* (http://www.drzavnauprava.gov.rs/news /newsitem.php?id=1666).[20] Prema obaveštenju sa sajta, novi Nacrt ZUS-a izradila je „posebna radna grupa za pripremu teksta Nacrta" čiji je rukovodilac pomoćnik ministra za državnu upravu i lokalnu samoupravu Vladana Jović i koju čine profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu Zoran Tomić, državni sekretar u Ministarstvu pravde Gordana Pualić, sudije Vrhovnog suda Srbije Dušanka Marjanović i Snežana Živković, kao i viši savetnik u Republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo Željko Čurguz, pomoćnik ministra u Ministarstvu za telekomunikacije i informaciono društvo Nebojša Vasiljević, sudija Okružnog suda u Beogradu Slađana Bojović, pomoćnik ministra za državnu upravu i lokalnu samoupravu Bratislav Đokić i savetnik u Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu Radojka Veljić.

Na sajtu Ministarstva istaknuto je da se „u periodu od 23. oktobra do 11. novembra sprovodi javna rasprava o Nacrtu zakona o upravnim sporovima", kao i da „učesnici u javnoj raspravi i druge zainteresovane strane mogu da dostave primedbe i predloge Ministarstvu na i-mejl ili poštom".

Osima toga, Ministarstvo je u saradnji sa Kancelarijom Saveta Evrope u Beogradu organizovalo i Okrugli sto „Predstavljanje i diskusija o Nacrtu zakona o upravnim sporovima" u Centru „Sava" kojem su prisustvovali članovi radne grupe za izradu zakona, sudije Vrhovnog suda Srbije, dekani i profesori pojedinih fakulteta i drugi.

Javna rasprava / rasprava u javnosti

Prema *Zakonu o državnoj upravi* (Službeni glasnik RS, br. 79/05, član 77), „Ministarstvo i posebna organizacija dužni su da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovedu javnu raspravu."

Sudeći prema formulacijama u tekstu *Nacrta Zakona o upravnim sporovima* (Nacrt ZUS-a), po činjenici da Nacrt ZUS-a *ne sadrži obrazloženje*, kao i po okolnosti koji pravni eksperti iz oblasti upravnog prava nisu pozvani da učestvuju na Okruglom stolu, može se zaključiti da prave „javne rasprave" zapravo nije ni bilo. Umesto toga, pre bi se reklo da je organizovana neka vrsta „rasprave u javnosti". Razlika između „javne rasprave" i „rasprave u javnosti" je u tome što je kod prave javne rasprave predlagač zakona (tj. Ministarstvo, odnosno njegov stručni tim) dužan da pred opštu i stručnu javnost izađe sa argumentovanim i ubedljivim obrazloženjem o razlozima, motivima i solucijama novog zakonskog projekta, kao i da argementovano i ubedljivo odgovori

20 Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, *Nacrt Zakona o upravnim sporovima. Dostupno na* http://www.drzavnauprava.gov.rs/news /newsitem.php?id=1666.

na sva bitna pitanja vezana za nov zakonski projekt koja se u toku javne debate postave. Za razliku od toga, kada je u pitanju „rasprava u javnosti", takve obaveze ne postoje, pa se i „stručna rasprava" najčešće svede na „neobavezan razgovor". Cinici bi rekli da je „rasprava u javnosti" vešt manevar da se pomoću „smokvinog lista" pokrije nešto što javnost ne treba da vidi.

Kao prilog javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o upravnim sporovima koje je izradila posebna grupa Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, izložićemo analizu Nacrta ZUS-a koje treba uzeti u obzir, ukoliko se u Srbiji zaista želi jedan kvalitetan zakonski tekst, odnosno efikasano sredstvo zaštite prava građana i zakonitosti u skladu sa evropskim standardima.

V. Analiza nacrta Zakona o upravnim sporovima

Nacrt ZUS-a i uprava kao servis građana

Jedan od ciljeva donošenja novog Zakona o upravnim sporovima jeste transformacija tradicionalne državne administracije u servis građana. To je posebno istaknuto u *Strategiji reforme državne uprave Srbije*, u kojoj se, između ostalog, ističe da: „...postoje očigledni trendovi koji se ne mogu izbeći, a koji se tiču sledećih procesa (...) shvatanje državne uprave kao servisa građana, a ne kao moćnog oruđa vlasti, ali i na Okruglom stolu „Predstavljanje i diskusija o Nacrtu zakona o upravnim sporovima", gde je šef delegacije Evropske komisije u Srbiji Vincent Degert (Vansan Dežer), između ostalog, rekao: „Ovakvi zakoni unapređuju život građana i menjaju tradicionalnu državnu administraciju u servis građana." Međutim, jedna formulacija u Nacrtu ZUS-a govori suprotno. Tako u članu 4. piše: „Upravna stvar, u smislu ovog zakona, je pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizlazi potreba da se autoritativno pravno uredi." Navođenje autoritativnosti kao obeležja upravne stvari, znači da autori Nacrta ZUS-a ne podržavaju transformaciju državne uprave u „servis građana", već stoje na stanovištu da je uprava vlast iznad građana. Uključivanje „autoritativnosti" kao obeležja upravne stvari verovatno se može pripisati stavu jednog od članova „posebne radne grupe" koji u svojim radovima uporno insistira na tome da je upravno odlučivanje manifestacija „upravne vlasti", a ne da je uprava „javna služba" koja pruža javne usluge građanima. Tako, prof. Zoran Tomić ističe: „Suština je u shvatanju upravne delatnosti kao skupa isključivo državno-autoritativnih aktivnosti. (...) Uprošćeno, uprava, tj. upravni rad se kvalifikuje jednim od ogranaka („funkcija") državne vlasti, čime se želi istaći da se u njegovom obavljanju (...) koriste, u prvom redu, autoritativna ovlašćenja."[21]

Nacrt ZUS-a i predmet upravnog spora

Svaki sudski postupak mora imati jasno određen „predmet spora", tj. šta se može „napasti" tužbom. Međutim, u Nacrtu ZUS-a u vezi sa predmetom spora postoji protivrečnost koja se u pravu naziva *contradictio in adjecto* (su-

21 Uporedi: Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 12.

protnost po sebi). U članu 2. stav 2. Nacrta ZUS-a piše: „U upravnom sporu sud odlučuje i o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita." Ova formulacija bi bila u redu, da u članu 15. stav 2. Narcta ne stoji sledeće: „Upravni spor ne može da se vodi protiv pojedinačnih akata donetih u stvarima o kojima neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja odlučuje Narodna skupština ili predsednik Republike". Znači, prema jednom članu Nacrta (čl. 15) upravni spor se ne može voditi, dok se prema drugom članu istog Nacrta upravni spor ipak može voditi (čl. 2. st. 2). Ovakve protivrečnostu u zakonu su nedopustive.

S druge strane, iako se ističe da Nacrt ZUS-a sadrži bitne novine u odnosu na važeći ZUS, takvih razlika nema kada je reč o predmetu upravnog spora. Recimo, bitna razlika Nacrta ZUS-a u odnosu na postojeći ZUS bi postojala kada bi se proširio predmet spora, pa bi se, osim o zakonitosti upravnih akata, odlučivalo i o „drugom pojedinačnom aktu" (kao što to predviđa ZUS u Crnoj Gori[22]), o „upravnim ugovorima" ili o „ustavnosti i zakonitosti opštih akata regionalnih i lokalnih tela" (npr. kao što predviđa Nacrt ZUS-a Hrvatske[23]).

Nacrt ZUS-a i usmena rasprava

Prilikom ratifikacije *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, naša zemlja (tada državna zajednica Srbija i Crna Gora) stavila je četiri rezerve na član 6. Konvencije. U međuvremenu neke su rezerve otpale, ali je i dalje na snazi ona koja se odnosi na **neodržavanje usmene rasprave** u upravnom sporu u Srbiji. Da bi se uskladio Nacrt ZUS-a sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, neophodno je da se usmena rasprava uvede kao obavezno pravilo (što je učinjeno u ZUS-u Crne Gore, odnosno što predviđa Nacrt ZUS-a Hrvatske). Međutim, autori Nacrta ZUS-a usmenu raspravu nisu predvideli kao obavezu. Umesto toga upotrebljena je sledeća formulacija: „U upravnim sporovima sud, **po pravilu** rešava posle održane usmene rasprave" (čl. 31). To znači da usmena rasprava u upravnom sporu nije uvedena kao obaveza, već kao mogućnost („po pravilu"). Posledica ova-

22 *Zakon o upravnom sporu*, Službeni list RCG, br. 60/2003, član 1.

23 *Prijedlog Zakona o upravnim sporovima – Nacrt*, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, lipanj 2009. Dostupan na: http://www.vlada.hr/hr/content/download/94071/1342574/file/86_03.pdf. Uporedi član 3. „Predmet upravnog spora". Tako, „(1) Predmet upravnog spora je: 1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu i obvezi u upravnoj stvari protiv kojih nije moguće izjaviti redovni pravni lijek i ostvarivanja prava obveze i pravni interes stranke, 2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela kojim je u upravnim stvarima protiv kojih nije moguće izjaviti redovni pravni lijek povrijeđeno pravo, obveza i pravni interes stranke, 3. ocjena zakonitosti sklapanja i raskidanja te izvršavanja upravnih ugovora. (2) Upravni spor može se pokrenuti i kada javnopravno tijelo nije u zakonom propisanom roku odlučilo o zahtjevu ili žalbi stranke ili postupilo prema propisu. (3) Predmet upravnog spora je i ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti koja nije u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: opći akt)."

kve formulacije je da nema osnova za ukidanje rezerve na član 6. jer po pitanju usmene rasprave Nacrt ZUS-a nije u potpunosti usklađen sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Nacrt ZUS-a ne predviđa žalbu

Pravo na žalbu smatra se velikom „demokratskom tekovinom" koja stoji na raspolaganju građanima u odnosu na odluke državnih organa. Zato je i prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima pravo na žalbu jedna bitna komponenta ostvarivanja principa „pravičnog suđenja". Međutim, prema članu 6. stav 2. Nacrta ZUS-a: „Protiv presude donete u upravnom sporu ne može se izjaviti žalba." To je odstupanje čak i u odnosu na važeći ZUS koji, iako u ograničenom obimu, ipak predviđa pravo na žalbu. Usled nepostojanja obrazloženja Nacrta ZUS-a, naša, ali i evropska ekspertska javnost ostala je uskraćena po pitanju motiva i razloga koji su rukovodili radnu grupu da iz Nacrt ZUS-a izostavi pravo na žalbu. Naročito zbog toga što je veoma teško zamisliti uspešnu harmonizaciju našeg upravnog zakonodavstva sa zahtevima evropskog *acquis communitaire*-a na taj način što se ukida pravo na žalbu. Takođe ne stoji i argument da je žalba u upravnom sporu isključena jer „iznad Upravnog suda nema više instance". Prema *Zakonu o uređenju sudova* (čl. 15, st. 1), „Vrhovni kasacioni sud je neposredno viši sud za Privredni apelacioni sud, Viši prekršajni sud, Upravni sud i apelacioni sud." Po prirodi stvari, „neposredno viši sud" odlučuje o pravnim sredstvima protiv odluka „nižeg suda", što uključuje i žalbu, kao redovno pravno sredstvo.

Nacrt ZUS-a ne predviđa spor pune jurisdikcije

U duhu Evropske konvencije o ljudskim pravima, da bi upravni spor ostvario svoj pun efekat, sudovi bi trebalo da donose odluke koje u potpunosti zamenjuju administrativna rešenja (puna jurisdikcija). Iako važeći ZUS predviđa mogućnost upravnog spora pune jurisdikcije, sudska praksa u Srbiji nije prihvatila i ne koristi ovaj institut efikasnog ostvarivanja prava i pravne zaštite. Umesto toga, kod nas se upravni spor svodi na „papirni spor" u kojem se ne ulazi u meritum upravne stvari, već samo ispituje zakonitost upravnog akta. U tom pogledu, Nacrt ZUS-a se praktično ne razlikuje od važećeg ZUS-a (npr. za raziiku od ZUS-a Crne Gore i Nacrta ZUS-a Hrvatske) jer spor pune jurisdikcije svodi na potencijalnu mogućnost koja se u praksi ne realizuje. Budući da Nacrt ZUS-a ne predviđa „punu jurisdikciju" kao pravilo, mora se konstatovati da Nacrt ZUS-a nije u punoj meri usklađen sa zahtevima evropskog *acquis communitaire*-a i duhom člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Nacrt ZUS-a ne predviđa sudiju pojedinca

Opšte je poznato da se u upravnim sporovima rešava veoma veliki broj predmeta. To dovodi do preptерećenja sudova koji o upravnim sporovima odlučuju, posebno do masovne povrede principa „prava na suđenje u razumnom roku", što je inače izričito propisano članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Jedan od načina da se obezbedi efikasnost u upravnim sporovima je i uvođenje „sudije pojedinca". Nacrt ZUS-a ne uvodi sudiju pojedinca, iako za to ne samo što postoji potreba, već je ta mogućnog izričito i predviđena Ustvom (čl. 142. st. 6) i Zakonom o uređenju sudova (čl. 35. st. 1). Regionalna reformska rešenja u oblasti upravnog spora pokazuju drugačiju praksu.[24]

Nacrt ZUS-a i hitnost postupka usvajanja

U više navrata javnosti je predočeno kako se Nacrt ZUS-a mora hitno usvojiti, uz objašnjenje da novoformirani Upravni sud ne može da otpočne sa radom dok važi postojeći ZUS. Ovaj argument, međutim, nije ubedljiv jer i sam Nacrt ZUS-a predviđa primenu sada važećeg ZUS-a. Prema članu 66. Nacrta ZUS-a: „Neokončane postupke po tužbama i pravnim sredstvima, podnetim do dana stupanja na snagu ovog zakona sprovešće nadležni sud po pravilima postupka koja su važila do stupanja na snagu ovog zakona." To znači da će u velikom broju predmeta, novi Upravni sud i dalje primenjivati „stari" ZUS.

VI. Zaključak

U Izveštaju SIGME *Serbia, Administrative Legal Framework Assessment* (maj 2009), između ostalog, konstatuje se da je „Postupak sudske kontrole upravnih akata u Srbiji samo delimično usklađen sa procesnim standardima koji proističu iz preporuka Saveta Evrope" (str. 17). Ostavljajući ovom prilikom po strani brojne jezičke i pravne nepreciznosti u tekstu Nacrta ZUS-a (npr. umesto „tužba" za ponavljanje postupka, treba da stoji „zahtev" za ponavljanje postupka itd.), mora se istaći i osnovni nedostatak u vezi sa Nacrtom ZUS-a. Naime, opšte je poznato da je Zakon o upravnim sporovima (ZUS) organski vezan za Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP). To znači da kada se donosi nov ZUS, treba doneti i nov ZUP (i obrnuto). Ovde to nije slučaj, jer se u postupku pred Narodnom skupštinom nalazi Predlog Zakona o izmenama i dopunama ZUP-a. Imajući u vidu ovu okolnost, bilo bi logično da se umesto izradi Nacrta ZUS-a, pristupilo izradi Nacrta Zakona o izmenama i dopunama ZUS-a, jer nije logično da se pristupi izradi novog ZUS-a, a da se nije pristupilo izradi i novog ZUP-a. U traženju rešenja za ovu nelogičnu situaciju treba biti pragmatičan i racionalan.

Nacrt ZUS-a treba povući iz procedure i umesto toga pristupiti izradi teksta o izmenama i dopunama posojećeg ZUS-a. Ta solucija je, s jedne strane pragmatična, jer smo pokazali da tekst Nacrt ZUS-a, koji je izradila pomenuta radna grupa, u osnovi nije usklađen sa evropskim standardima u ovoj oblasti (nema obavezne usmene rasprave, ne postoji pravo na žalbu, puna

24 Tako, prema *Nacrtu Prijedloga Zakona o upravnim sporovima* Hrvatske (čl. 15. st. 2) „Upravni sud odlučuje po sucu pojedincu".

jurisdikcija nije pravilo), a postojeći ZUS će se primenjivati u brojnim slučajevima koji su u toku. S druge strane, ova solucija je istovremeno i racionalna, jer bi se nov tekst ZUS-a radio zajedno sa novim tekstom ZUP-a, čime bi se osigurala međusobna usklađenost ta dva značajna upravna zakona.

SERBIAN DRAFT LAW ON ADMINISTRATIVE DISPUTES AND EUROPEAN STANDARDS

Summary

Administrative disputes were introduced because administrative supervision was not capable of guaranteeing the principle of legality in administrative activity and, in particular, the realization and protection of citizen's rights before administrative agencies. In view of the authority of the courts, administrative disputes are classified as administrative disputes of cassation and administrative disputes of full jurisdiction. In administrative disputes of cassation, the court only supervises the legality of the administrative acts, while in administrative disputes of full jurisdiction; the court also controls the content of the administrative act, i.e. the administrative matter. The Reform Strategy of the State Administration in Serbia also provides for the reform of the administrative legislation, including the Law on the Administrative Disputes. However, Serbia still has not adopted a new Law on Administrative disputes, and the former (1996 federal) Law is in force. The Ministry of State Administration and Local Self-Government posted on its web-site a Draft Law on Administrative disputes. This Draft, however, does not meet the European standards in this field, because, among other deficiencies, it does not provide for mandatory oral hearings, does not introduce full jurisdiction as a principle, does not provide for complaints as regular legal remedies, etc. For these reasons, the Draft Law on Administrative disputes should be withdrawn from further legislative procedure.

Key words: *Administrative Dispute. – Draft Law on Administrative Disputes of Serbia. – European Standards in Administrative Disputes. – European Administrative Space.*

*Prof. dr Marija DRAŠKIĆ**

PRAVO DETETA NA SAZNANJE POREKLA

Apstrakt

Pravo deteta na saznanje sopstvenog porekla privuklo je mnogo pažnje poslednjih godina. Ovaj članak procenjuje kompatibilnost srpskog prava sa najvažnijim međunarodnim instrumentom u oblasti ljudskoh prava – Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima deteta – i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Tekst, najpre, trasira put kojim je pravo na saznanje porekla zaštićeno na međunarodnom planu, potvrđujući u čemu se ono sastoji i koje interese štiti (psihološki, medicinski i pravni). Potom se prikazuje kompleksnost samog prava u kontekstu sukoba interesa do kojih dolazi u primeni prava na saznanje porekla u situacijama prirodnog rađanja, usvajanja, začeća uz pomoć biomedicine i anonimnog porođaja. Najzad, razmatrajući sve sukobljene interese, tekst pokazuje da nijedan od ovih interesa i prava ne treba da bude smatran apsolutnim i sugeriše načine na koji oni treba da budu usklađeni.

Ključne reči: *Prava deteta. – Pravo deteta na saznanje porekla.*

1. Prava deteta: istorija

Tokom 20. veka u pravnom uređenju odnosa roditelja i dece dogodile su se promene, veće i značajnije nego bilo kada ranije u istoriji ljudskog društva. Patrijarhalni model uređenja porodičnih odnosa definitivno je napušten, uspostavljena je ravnopravnost žene i muškarca u sticanju i vršenju svih porodičnih prava, deci rođenoj izvan braka priznata su sva prava koja pravni sistem garantuje deci rođenoj u braku. Umesto instituta očinske ili roditeljske vlasti, prihvaćena je ustanova roditeljskog prava, odnosno roditeljskog staranja, kao zakonski pojam za skup prava i obaveza koje u porodičnom pravu postoje između roditelja i dece. Najzad, već početkom prošlog veka formiralo se uverenje da prava dece treba da budu priznata i zaštićena na poseban način i putem specijalnih međunarodnih dokumenata.[1]

Proces internacionalizacije prava dece odvijao se kroz sazrevanje uverenja da se na prava dece mogu i moraju primenjivati standardi usvojeni od međunarodne zajednice. Prvi korak u tom pravcu bila je Deklaracija o pravima deteta („Ženevska deklaracija"), koju je usvojila Skupština Društva naro-

* Dr Marija Draškić, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije* Pravnog fakulteta u Beogradu koji podržava Ministarstvo nauke Republike Srbije

1 Tako V. Čok, „Smisao i sadržina posebnih prava deteta", *Pregled*, br. 10/1979, str. 1143.