

Pravni život

časopis za pravnu teoriju i praksu

TEMATSKI BROJ

PRAVEDNO PRAVO I STVARNOST



30

godina kopaoničke škole
prirodnog prava

UDRUŽENJE PRAVNIKA SRBIJE

BROJ 10 • BEOGRAD • 2017 • TOM II

30
godina



Projekti i publikacije Kopaoničke škole prirodnog prava predstavljaju poseban interes za UNESCO jer one nesumnjivo doprinose unapređenju ljudskih prava i jačanju Međunarodnog prava. Njihov cilj u potpunosti odgovara tekućem procesu reformi ljudskih prava u okviru sistema OUN.

(Iz obrazloženja Odluke UNESCO o dodeli pokroviteljstva Kopaoničkoj školi prirodnog prava od 6. juna 2005.)

PRAVNI ŽIVOT

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

»Pravni život«, časopis za pravnu teoriju i praksu pojavio se 1952. godine kao zajedničko glasilo udruženja pravnika Srbije i Bosne i Hercegovine, a nešto docnije i Udruženja pravnika Crne Gore.

Pošto su ostala dva udruženja počela izdavati sopstvene časopise, »Pravni život« 1969. godine postaje glasilo Udruženja pravnika Srbije.

Časopis objavljuje teorijska istraživanja i studije iz jugoslovenskog i uporednog prava kao i materijale sa naučnih i stručnih skupova. U njemu se poklanja pažnja svemu onome što se u pravnom životu zbiva. Na njegovim stranama objavljuju se izabrane odluke iz sudske i arbitražne prakse, osvrti i prikazi novih knjiga kao i raznovrsni prilozi iz svakodnevne prakse. Kao glasilo Udruženja pravnika Srbije, časopis prati delatnost pravničke organizacije i o njima obaveštava čitaoce.

Dosadašnji urednici »Pravnog života« bili su: Mihailo Đorđević (1952–1969), dr Živojin Aleksić (1969–1975) i dr Milan Petrović (1975–1980).

Broj 10/2017 / Godina LXVI / Knjiga 600

1-780

Beograd

Glavni i odgovorni urednik
SLOBODAN PEROVIĆ

Redakcija
MIODRAG ORLIĆ, SLOBODAN PEROVIĆ,
RATOMIR SLIJEPČEVIĆ

Izdavački savet
Budimir Košutić, Petar Milutinović, Miroslav Paunović,
Slobodan Perović, Dragoljub Petrović,
Gordana Stanković, Miroslav Varićak

Izdavač
UDRUŽENJE PRAVNIKA SRBIJE
Beograd, Krunska 74
tel. 244-69-10
fax 244-30-24, poštanski fah 18
E-mail: upj@EUnet.rs
www.Kopaonikschool.org

Lektura i korektura
Dragana Beker

Kompjuterska obrada i prelom teksta
Javorina Beker

Pretplata za 2017. godinu iznosi: za fizička lica – 8.000 dinara,
za pravna lica – 16.000 dinara, za inostranstvo – 300 Eura,
Pretplata se vrši na žiro račun broj: 310-203539-17
Pretplata ne obuhvata tematske brojeve

Tiraž: 1.000 primeraka

Štampa: FUTURA, Petrovaradin

BORČE DAVITKOVSKI,
ANA PAVLOVSKA-DANEVA,
ELENA DAVITKOVSKA,
IVANA ŠUMANOVSKA-SPASOVSKA

**ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU
– OSNOVA ZA PROMENE U ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA**

NOVINE U ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU
iz 2015. godine

U Republici Makedoniji 2015. godine usvojen je novi Zakon o opštem upravnom postupku, koji je počeo da se primenjuje avgusta 2016. godine. Ovaj zakon je donet kao rezultat potrebe za modernizacijom administrativnih procedura i usklađivanje sa principima *aquis communautaire* i servisne orijentacije prema građanima. Osnovna ideja novog ZOUP-u je promena koncepta upravnog postupka naglašavajući aktivnu ulogu građana.

Osnovni ciljevi na kojima se zasnivao novi Zakon o upravnom postupku bili su: ostvarivanje efikasne i efektivne pravne zaštite fizičkih i pravnih lica, pružanje pravne zaštite da bi se dobile usluge od opšteg interesa, ubrzanje procesa uvođenjem obavezne elektronske komunikacije između organa. Na primer,

Dr Borče Davitkovski, profesor Pravnog fakulteta "Justinijan Prvi" u Skoplju pri UKIM.
Dr Ana Pavlovska-Daneva, profesor Pravnog fakulteta "Justinijan Prvi" u Skoplju pri UKIM.
Dr Elena Davitkovska, profesor Ekonomskog Instituta pri UKIM.
Dr Ivana Šumanovska-Spasovska, docent Pravnog fakulteta "Justinijan Prvi" u Skoplju pri UKIM.

prema novom zakonskom rešenju danas će se od fizičkih i pravnih lica zahtevati samo medicinske potvrde, ugovori o kupoprodaji, ugovori o zakupu, izveštaji i elaborati o izgradnji, itd. Obezbeđivanje drugih dokumenata, kao što su sertifikati, rešenja, izvodi, uverenja, potvrde, dozvole, odobrenja koja u svojim evidencijama imaju ministarstva i drugi organi sa javnim ovlašćenjima, obaveza su samih organa koji su dužni da tu dokumentaciju obezbede službenim putem. Da bi se postavljeni ciljevi ostvarili suštinske promene i novine u ZUP iz 2015. godine bile su: uvođenje novih principa u upravnom postupku, proširenje predmeta odlučivanja (obim primena), uvođenje prigovora kao redovnog pravnog leka protiv realnih akata i protiv davalaca javnih usluga i smanjenja broja vanrednih pravnih lekova, izvođenje dokaza po službenoj dužnosti, zaključka koji je donet kao akt o proceduralnim pitanjima, sada ja isključen, komunikacija između organa treba da se odvija elektronskim putem i potrebno je da svaki organ pripremi obrazac u kome su taksativno navedena potrebna dokazna sredstva i dokumentacija i to da je izričito navedeno da li se ista obezbeđuju od strane klijenta /stranke/, ili od strane organa.¹

A. Uvođenje novih principa u upravni postupak

Novi ZOUP, kao nove principe u upravnom postupku predviđa: princip proporcionalnosti, princip prenosa ovlašćenja (delegiranje nadležnosti), načelo pravne zaštite, princip aktivne pomoći stranci. Što se tiče novina u vezi sa osnovnim principima naglašena je izmena u principu zakonitosti koji sada, u najširem smislu reči, znači da je javni organ dužan da se stara o pravnoj sigurnosti, odnosno da obezbedi jednaku primenu zakona u upravnim stvarima koji se zasnivaju na istom ili sličnom činjeničnom stanju. To znači da sada organ mora da deluje na predvidljiv način, da prilikom odlučivanja u upravnom radu, treba da ima u vidu druge odluke koje su prethodno donete o istom ili sličnom upravnom predmetu. Cilj ove novine je jačanje pravne sigurnosti i izvesnost strankama o ishodu postupka, kao i jačanje i usklađivanje administrativne prakse. I pored toga što, na prvi pogled, ovakvo rešenje podseća na prihvatanje precedentnog prava (prava prvenstva). Naime, jednoobrazno tumačenje i primena prava predstavlja izazov svakog pravnog sistema.² U daljoj primeni ZUP-a posebno treba biti oprezan oko

¹ Konkretnije vidi: B. Davitkovski, A. Pavlovska-Daneva, I. Šumanovska-Spasovska, E. Davitkovska, Novi Zakon o opštem upravnom postupku u Republici Makedoniji i njegova primena, Pravni život, Beograd, 2016.

² Damir Aviani, Dario Đerđa, Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu » God. 49 (2012), Broj 2 (104), str. 369-394, <http://www.pravst.unist.hr/zbornik.php?p=37&s=346>.

delegirane nadležnosti, saglasno koje u okvirima javnog organa, odgovornosti za rešavanja u upravnim stvarima, po pravilu, se prenosi na službena lica u okviru organa, u zavisnosti od složenosti odgovarajuće upravne stvari.³

B. Proširenje predmeta odlučivanja (proširenje obima primene ZOUP-a)

Da bismo objasnili u kojem delu je povećan obim primene ZUP-u navešćemo pozitivna pravna rešenja iz 2005. i 2015. godine. Dakle, na osnovu člana 1. Zakona o upravnom postupku 2005. godine predviđeno je da će u skladu sa ovim zakonom delovati ministarstva, drugi organi državne uprave, organizacije utvrđene zakonom i drugi državni organi, kada u upravnoj stvari, neposredno primenjujući propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima pojedinaca, pravnih lica ili drugih stranaka.⁴ Prema novom ZUP-u reguliše se postupak o ostvarivanju zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca, pravnih lica i drugih stranaka, kao i o zaštiti javnog interesa, po kojem su dužni da deluju (postupaju) ministarstva, organi državne uprave, organizacije utvrđene zakonom, drugi državni organi, pravna i fizička lica kojima je zakonom dato javno ovlašćenje, kao i organi opštine, grada Skoplja i opština u Skoplju, kada u obavljanju svojih zakonskih nadležnosti, postupaju, rešavaju i preduzimaju druga administrativna delovanja u upravnim stvarima.⁵

Ono što je očigledno to je da se novi ZOUP ne primenjuje samo pri usvajanju (donošenju) konkretnih upravnih akata – rešenja, već i za činjenje (postupanje) ili nečinjenje (nepostupanje) organa. Upravo predmet novog ZUP-a je donošenje upravnih akata, zaključivanje upravnih ugovora, zaštita korisnika javnih usluga i usluga od opšteg interesa, kao i obavljanje drugih administrativnih radnji u upravnim stvarima u skladu sa zakonom, ustvari donošenje realnih (materijalnih) akata.

Novina ovog zakona je da sada građani mogu da traže odgovarajuću pravnu zaštitu u upravnom postupku za usluge od opšteg interesa. Primer: telekomunikacijske usluge, komunalne usluge i tako dalje. U slučaju da građani ne dobiju predviđenu uslugu određenog kvaliteta, kontinuiteta, diskriminacije ili neblagovremeno pružanje usluga, pravna zaštita se obezbeđuje putem podnošenja prigovora nadzornom organu, koji pri odlučivanju donosi konačno rešenje. Predviđena je i mogućnost redovne sudske zaštite o eventualnoj nadoknadi štete.

³ Čl. 13 od Zakonot za opštata upravna postapka, Služben vesnik na RM, br. 124 od 23.07.2015. god.

⁴ Zakon za opštata upravna postapka Sl. Vesnik na R. Makedonija, br.38 od 26.05.2005 god.

⁵ Zakon za opštata upravna postapka Sl. Vesnik na R. Makedonija, br.124 od 23.07.2015 g.

*V. Uvođenje prigovora kao redovnog pravnog leka protiv realnih akata
i protiv davalaca javnih usluga*

Novina u odnosu dvostepnosti u upravnom postupku na osnovu novog Zakona o upravnom postupku koji je počeo da se primenjuje od 28. jula, 2016. odnosi se na to da sada, kao redovni pravni lek, nije predviđena samo žalba, već i prigovor. Posebna žalba protiv zaključka je obustavljena jer po novom zakonskom rešenju zaključak nije predviđen kao akt u upravnom postupku. Suštinska razlika između žalbe i prigovora je u tome što je žalba dozvoljena protiv upravnih akata (rešenja) u upravnom postupku, dok se prigovor koristi protiv realnih akata i radnji davaocima usluga od opšteg interesa. Ova dva pravna sredstva se razlikuju i po osnovu podnošenja prigovora, nadležnih organa za postupak po prigovoru, tip (vid) odluka koji nadležni organ donosi kada postupa po prigovoru i rok za odlučivanje o prigovoru. Naime, prigovor je redovni pravni lek koji stranka može da pokrene protiv:

- realnog akta ili protiv njegovog propusta, ukoliko tvrdi da su njegova prava i pravni interesi povređeni od strane tih radnji ili neizvršavanje radnji;
- realnih akata, kao i radnje davalaca usluga od opšteg interesa.⁶

Upravne radnje u saglasnosti poimnika (rečnika) ZUP odnose se na donošenje upravnih akata, zaključivanje upravnih ugovora, zaštiti korisnika javnih usluga i usluga od opšteg interesa, kao i obavljanje drugih administrativnih radnji u upravnim stvarima u skladu sa zakonom. Dok je "realni akt" akt ili radnja javnog organa koji nije upravni akt ili upravni ugovor, ali može imati pravno dejstvo o pravima, obavezama ili pravnim interesima nekom licu, kao što su javne informacije, primanje izjave, vođenje evidencije, izdavanje uverenja (sertifikata), izvršenih radnji i drugih činjeničnih radnji.⁷ U tom slučaju stranka podnosi prigovor javnom organu koji je preduzeo ili nije preduzeo realni akt, a stranka tvrdi da su povređena njegova prava i pravni interesi. Ako korisnik usluga od opšteg interesa, i pored toga što je ispunio svoje obaveze, smatra da nije dobio zadovoljavajuću uslugu, ili nije zadovoljan kvalitetom usluga u kontinuitetu, ukoliko smatra da nije dobio usluge na transparentan način, može da podnese prigovor nadzornom organu zakonom utvrđenom zakonom, sve dok traje određena radnja ili neizvršavanje iste od strane davaoca usluga.⁸

⁶ Čl. 4 stav 4, Zakon za opštata upravna postapka, Sl. Vesnik na R. Makedonija, br. 124 od 23.07.2015. god.

⁷ Čl. 4 od Zakon za opštata upravna postapka, Sl. Vesnik na R. Makedonija, br. 124 od 23.07.2015. god.

⁸ Čl. 103 stav 3, Zakon za opštata upravna postapka, Služben vesnik na Republika Makedonija br. 124/15.

Saglasno ovim novinama sada se princip dvostepenosti primenjuje kao princip pravne zaštite. To znači da stranka ima pravo na pravnu zaštitu protiv svake upravne radnje ili realnog akta u skladu sa zakonom, ali i protiv ćutajna administracije, odnosno ako javni organ nije postupio po zahtevu stranke u predviđenom roku.⁹ U slučaju kada žalba ili prigovor nisu garantovani zakonom, stranka može pokrenuti upravni spor.¹⁰ Što se tiče dvostepenog (žalbenog) postupka novina je da se žalba podnosi neposredno drugostepenom organu.

G) Smanjenje broja vanrednih pravnih lekova

Prema novom ZUP-u ponavljanje upravnog postupka koji je bio predviđen kao vanredni pravni lek, sada je predviđeno kao posebno pravno sredstvo. Vanredni pravni lekovi sada su: smenjivanje i poništenje rešenja u vezi upravnog spora, suspenzija i promena pravosnažnog upravnog akta uz pristanak ili na zahtev stranke, izuzetna suspenzija i oglašavanje upravnog akta ništavnim. Što znači da nisu više predviđena kao vanredna pravna sredstva poništenje i promena rešenja pravom nadzornog organa i zahtev za zaštitu zakonitosti.

Ono što možemo da zaključimo to je da, i pored toga što se novi ZOUP primenjuje već godinu dana, sa inkorporisanim ključnim i radikalnim promenama u pogledu delegiranih ovlašćenja, elektronske komunikacije između organa i između stranaka i organa, upravnih radnji (kao upravne radnje sada se smatraju upravna akta- rešenja, realna akta, upravni ugovori i rad organa javnog društvenog interesa), smanjenje broja vanrednih pravnih lekova, dostavljanje žalbe direktno drugostepenom organu, ipak se primena ZUP-a u praksi suočava sa brojnim problemima i nedostacima. Naime, još uvek deo organa nisu usaglasili svoje podzakonske norme sa novim zakonskim rešenjima, i da službenici nisu dovoljno obučeni za njihovo adekvatno sprovođenje u praksi. I pored toga, što je u toku 2016. i 2017. godine, bilo izmena u skoro 169 materijalnih propisa sa ciljem da se usaglase sa novim ZOUP, ipak novi Zakon o upravnim sporovima još nije usvojen. Zato smatramo da je neophodno da se što pre pristupiti donošenju novog zakona o upravnim sporovima koji će u potpunosti biti u skladu sa novim zakonskim rešenjima koji se nalaze u ZUP. U isto vreme treba uzeti u obzir i evropske standarde koji se odnose na upravni sudski postupak. Smatramo da se jedino na taj način u praksi može ostvariti realna, efikasna, efektivna i kvalitetna sudska zaštita prava i interesa fizičkih i pravnih lica s jedne strane i obezbeđivanje zakonio-

⁹ Člen 14 Zakon za opštata upravna postapka, Sl. Vesnik na R. Makedonija, br. 124 od 23.07.2015. god.

¹⁰ Zakon za opštata upravna postapka, Sl. Vesnik na R. Makedonija, br.124 od 23.07.2015. g.

tosti akata i radnji organa državne uprave i organa sa javnim ovlašćenjem s druge strane. U suprotnom, mi se sada nalazimo u limbo situaciji koja može da dovede do negativnog sukoba nadležnosti, odnosno da se sud za određene stvari proglašeni nenadležnim.

Smernice i preporuke za usklađivanje Zakona o upravnim sporovima iz 2006. godine sa Zakonom o upravnom postupku iz 2015. godine

Konsekvetno dosada navednim, a s obzirom na činjenicu da se upravni postupak i upravno-sudski postupak ne mogu smatrati kao dva odvojena postupka, već da predstavljaju celinu u smislu ostvarivanja pravne zaštite fizičkih i pravnih lica, i pružanje realizacije principa zakonitosti u radu javne uprave, smatramo da je neophodna potreba harmonizacije između ZUP i ZUS, čime bi se osigurala kompatibilnost između novina koje uvodi novi ZUP sa odredbama sadržane u ZUS-u iz 2006. godine. Zato bi novim Zakonom o upravnim sporovima (ZUS) trebalo predvideti nekoliko promena.

Prvo, novim (budućim) Zakonom o upravnim sporovima treba da se predvidi, da li treba da ostane Viši upravni sud, kao drugostepeni sud koji je nadležan da odlučuje o žalbama protiv odluke Upravnog suda. Ukoliko se ne ukine Viši upravni sud, potrebno je detaljno utvrditi proceduru za rad ovog suda, a ne uputnu normu za primenu Zakona o parničnom postupku. Razlog je što je reč za dve potpuno drugačije procedure. To znači da se ove dve procedure razlikuju po predmetu odlučivanja i po strankama učesnicima u postupku, kao i po ovlašćenju suda i vrstama odluka. Zato smatramo da postoji potreba da se drugostepeni upravno-sudski postupak reguliše Zakonom o upravnim sporovima, a ne Zakonom o parničnom postupku. Ukoliko se ide na prihvatanje druge alternative, da se ukine postojanje Višeg upravnog suda, onda je neophodno da se utvrdi drugi drugostepeni organ koji će imati nadležnost da odlučuje o žalbama protiv odluke Upravnog suda. Kao primer, ta nadležnost se može predvideti ili dodeliti Vrhovnom sudu Republike Makedonije, ili može da se formira poseban savet u okvirima Upravnog suda koji bi se sastojao od pet članova.

Drugo, u odnosu na drugostepenim postupak neophodno je da se predvidi nova odredba koja će odrediti ko ima pravo legitimiteta da uputi žalbu drugostepenom sudu. Na taj način će se prevazići trenutno nebulozno rešenje koje pruža mogućnost optuženog (tuženog organa protiv čijeg akta je pokrenut upravni spor) da može podneti žalbu, a sa druge strane jedinice lokalne samouprave su u nepovoljnom položaju, jer im je uskraćena mogućnost podnošenja žalbe. Naime, predviđena zakonska mogućnost, da optuženi organ preko državnog tužioca

podnese žalbu Višem upravnom sudu, je kontradiktorna sa pojmom upravnog cilja i spora, kao i sa principom obaveznosti sudskih odluka. Naime, upravni spor se vodi radi procene zakonitosti upravnog akta i njegova svrha je kontrola akta organa uprave. Stoga smatramo da optuženi nema pravo da podnese žalbu na sudsku odluku. U suprotnom to samo utiče na odlaganje pravne zaštite stranaka. Takođe, pošto državni tužilac ne predstavlja interese lokalne samouprave, on ne može u njihovo ime da podnese žalbu Višem upravnom sudu, a saglasno ZUS-a oni se ne mogu ni sami žaliti. Dakle, jedinicama lokalne samouprave je uskraćena mogućnost drugostepene sudske zaštite.

Treće, da bi se obezbedila adekvatna i stvarna primena spora pune jurisdikcije koji u određenim situacijama, kao što je na primer ćutanje administracije ili neizvršenje ili nepostupanje po sudskim odlukama je jedini način da se osigura pravično suđenje i jednak pristup pravdi.

Četvrto, potrebno je da se novi ZUS usaglasi sa novim principima ZUP-a, kao i sa proširenim obimom njegove primene.

Peto, tokom pripreme novog Zakona o upravnim sporovima treba da se naglasi i razradi Evropska konvencija o ljudskim pravima. Posebno, da bi se osiguralo adekvatno sprovođenje člana 6. Evropske konvencije.

Osnovni evropski principi za vođenje upravnog sudskog postupka prvenstveno potiču iz člana 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime, ovim članom propisano je da svako ima pravo na pravično i javno, u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom budu razgledana i utvrđena njegova građanska prava i obaveze. Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava u Stazburgu, da bi se određeni organ smatrao sudom u smislu člana 6 stav 1 KCHPS, nije dovoljno da takav organ daje samo preporuke ili savete, već da njegove odluke moraju biti obavezne.¹¹

Ako ostanemo dosledni tome, mogli bismo izvući zaključak, da na osnovu člana 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, kao opšti principi navedeni su: A) obavezno usmeno saslušanje (obavezna rasprava); B) suđenje u razumnom roku, i C) obaveznost sudskih presuda.

Suština principa obavezne usmene rasprave sastoji se u tome što je sud svoju odluku zasniva na činjeničnom stanju koje je sam utvrdio, a ne na osnovi prethodno utvrđenih činjenica u upravnom postupku.

Institut zahteva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku nastao je kao rezultat pojave zaostatka velikog broja sudskih predmeta. Od sudija se očekuje zakonita i efikasna pravda. Ovo pravo je element prava na pravično suđenje,

¹¹ Marko Šikić: Obaveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012, str. 411-424

što podrazumeva i zahtev za blagovremeno odlučivanje suda, ustvari "sprovođenje pravde bez odlaganja koje bi moglo ugroziti njenu efikasnost i kredibilitet."¹² Zbog toga treba uzeti u obzir zakonsko rešenje koje postoji u Hrvatskoj i da se ide ka uvođenju principa efikasnosti u upravnom sudskom postupku, prema kojem će "sud upravni spor rešiti brzo i bez odlaganja, izbegavajući nepotreban rad i troškove. Tako će se onemogućiti zloupotreba prava stranaka i drugih učesnika u sporu i odluke će biti usvojene u razumnom roku."¹³

Naime, nesporno je da je obaveza presuda upravnih sudova *conditio sine qua non* upravno-sudske zaštite. Da bi sudske presude postigle svoj cilj - zaštita subjektivnih prava stranaka, kao i zaštite objektivne zakonitosti, neophodno je da se pruži mogućnost za njeno sprovođenje.¹⁴ Efektivna primena obavezujuće sudske odluke predstavlja osnovni elemenat vladavine prava. Neophodno je da se obezbedi poverenje javnosti u autoritet pravosuđa. Nezavisnost sudstva i pravo na pravično suđenje (član 6 ECHR) dovedena je u pitanje, ukoliko se odluka suda ne izvrši.¹⁵

Ova pravila daju odgovor na pitanje na koji način sudska odluka utiče na organe koji se pojavljuju kao optužena stranka u upravnom sporu, pre svega uvažavanjem presude, kojom sud prihvata tužbu, a osporeno rešenje poništava. Konkretno, da li i na koji način ova odluka suda utiče na službenika koji je izradio odluku (rešenje) i time odlučio o pravima i obavezama fizičkog ili pravnog lica. Naime, predviđanja ovih pravila i u budućem Zakonu o upravnim sporovima koji bi se doneo u RM dala bi mogućnost da Upravni sud bude pravi korektiv nezakonitih aktivnosti upravnih organa.

Od značajnijih akata koji imaju uticaj na upravno sudstvo navodimo: Rezoluciju (77) 31 o zaštiti pojedinca u odnosu na akte organa uprave, Preporuku: R (80) 2 Komiteta ministara država članica o vršenju diskrecionih ovlašćenja od strane upravnih organa, Preporuku R. (2001) 9 o alternativama u sudskom procesu između organa uprave i privatnih stranaka, Preporuku R (2004) 20 o sudskoj reviziji i Preporuku: R (2003) 16 u vezi sa izvršenjem upravnih i sudskih odluka u oblasti upravnog prava.

¹² Vlado Kambovski, *Pravoto na sudska zaštita na čovekovite prava i pretpostavkite za negovoto ostvaruvanje*, Sudska zaštita na čovekovite prava vo Republika Makedonija, Skopje, 2014, str. 27-28.

¹³ Člen 8 od Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/2012.

¹⁴ Marko Šikić: Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 411-424.

¹⁵ Međunarodni dokumenti za nezavisno i efikasno sudstvo, MISLENJATA (13-16) na Sovetodavniot sovet na evropskite sudii pri Sovetot na Evropa so referentni dokumenti i praksa na Evropskiot sud za čovekovi prava, Skopje, OBSE, 2014, str. 20.

ZAKLJUČAK

Ono što možemo da zaključimo je da u Republici Makedoniji treba što pre pristupiti izmenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. Izmene treba da idu u pravcu: definicije upravnog spora, definisanje pojma javnog organa, proširenje predmeta upravnog spora (veći obim primene ZUS-a), uvođenje principa predvidljivosti i efikasnosti, principa delegacije nadležnosti i uvođenje elektronske komunikacije. Specifične preporuke bile bi:

1. Dopuna pojma upravnog spora. Naime, aktuelni član 1 Zakona o upravnom sporu koji glasi "radi pružanja sudske zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica i radi obezbeđivanja zakonitosti, Upravni sud, u upravnim sporovima odlučuje o zakonitosti akata organa državne uprave, Vlade, o drugim državnim organima, opštine i grada Skoplja, organizacije utvrđene zakonom i pravnih i drugih lica koja vrše javna ovlašćenja (nosioce javnih ovlašćenja), kada odlučuju o pravima i obavezama u pojedinim upravnim stvarima, kao i o aktima usvojenim u prekršajnom postupku". Ovaj član bi trebalo da bude izmenjen tako da obezbedi da u upravnom sporu Upravni sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih upravnih akata i drugih administrativnih radnji predviđenih zakonom.

2. Postoji potreba da se definišu osnovni principi upravnih postupaka, kao što je princip zakonitosti, efikasnosti, usmene rasprave, izraz stranaka, obaveza sudskih odluka i tako dalje.

Takođe, definicija upravne stvari i upravnog akta, upravne radnje treba da bude izvršena u skladu sa definicijama datim u ZUP 2015. godine.

3. Proširenje obima primene ZUS-a (proširenje predmeta upravnog spora), podrazumeva da sada u upravnom sporu treba da se odlučuje i o zakonitostima drugih administrativnih radnji. To je konsekvetno pojmu upravne stvari koje predstavljaju sva akta i radnje preko kojih se izražavaju ili obavljaju nadležnosti javnih organa, kojim se rešava ili utiče na prava, obaveze ili pravnih interesa pojedinaca, pravnih lica ili drugih stranaka u postupku, kao i bilo koja druga stvar koja je označena kao upravna posebnim zakonom.¹⁶ Ova novina bi trebalo da bude deo pozitivne enumeracije sadržane u članu 2 ZUS-a.

4. Definisane pojma organa u skladu sa novinama u ZUP. Naime, član 6 Zakona o upravnom sporu kojim je definisano šta je organ, treba da se uskladi sa terminom organa nadležnih da postupaju saglasno ZOUP, a to je da su javni organi ministarstva, organi državne uprave, organizacije utvrđene zakonom, drugi državni organi, pravna i fizička lica kojim je zakonom povereno da vrše javna

¹⁶ Člen 4 – poimnik od Zakonot za opštata upravna postapka, Služben vesnik na RM, br. 124 od 23.07.2015. god.

ovlašćenja, kao i organi opštine, grada Skoplja i opština u Skoplju (jedinice lokalne samouprave) kada prilikom obavljanja svojih zakonskih ovlašćenja deluju, odlučuju, rešavaju (donose pojedinačna akta) i preduzimaju druge upravne radnje u upravnim stvarima.

5. Zakonom o upravnim sporovima treba dati mogućnost da u upravnom sudskom postupku odlučuje i sudija pojedinac i to u onim upravnim sporovima kada sud odlučuje rešenjem da odbaci tužbu, ili da zaustavi upravno-sudski postupak.

6. Usmena rasprava treba da bude obavezna, ukoliko to zahteva stranka u postupku. Naime, sadašnji član 30. koji glasi da sud po pravilu odlučuje na zatvorenoj sednici, treba da bude zamenjen i da glasi: sud po pravilu rešava na javnoj raspravi, i ista je obavezna na zahtev stranke. Posebnu pažnju treba obratiti na to da li će pri utvrđivanju činjenica od strane suda biti uputna norma za primenu odredbi ZUP-a.

7. Potrebno je da se predvide konkretni mehanizmi koji stoje sudiji na raspolaganje da bi sprečili neizvršenje sudske odluke, na primer, parične mere (sankcije) ili pokretanje prekrašajne odgovornosti organu i disciplinsku odgovornost službeniku koji ne postupa po nalogu datom u presudi, ili da uopšte neće izvršiti presudu.

8. Detaljnije uređivanje žalbenog postupka pred Višim upravnim sudom, a da se ne primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. Posebno je potrebno uskladiti Zakon o državnom pravobranilaštvu sa Zakonom o upravnim sporovima, da bi i jedinice lokalne samouprave mogle da ostvare pravo žalbe. Novi (budući) Zakon o upravnim sporovima treba da predvidi da li da ostane Viši upravni sud. Ukoliko se ne ukine Viši upravni sud, potrebno je da se detaljno utvrdi procedura o radu ovog sud, a ne upućujuća norma za primenu Zakona o parničnom postupku. Ukoliko se ukine Viši upravni sud, onda je neophodno da se utvrdi drugi drugostepeni organ koji će imati nadležnost da odlučuje o žalbama protiv odluke Upravnog suda. Kao primer se može uzeti da se ta nadležnost može dodeliti ili predvideti Vrhovnom sudu Republike Makedonije ili se može formirati poseban savet u okvirima Upravnog suda koji se sastoji od pet članova.

U odnosu na drugostepenim postupak neophodno je predvideti novu odredbu koja će odrediti ko ima pravo na aktivni legitimitet da pokrene žalbu drugostepenom sudu. Na taj način biće prevaziđeno trenutno nebulozno rešenje koje pruža mogućnost i optuženom (tuženi organ protiv čijeg akta je pokrenut upravni spor) da može podneti žalbu, a sa druge strane jedinice lokalne samouprave su u nepovoljnom položaju, jer im je uskraćena mogućnost podnošenja žalbe. Treba da se obezbedi i adekvatna i stvarna primena spora pune jurisdikcije.

Tokom pripreme novog Zakona o upravnim sporovima treba da se potencira i razradi Evropska konvencija o ljudskim pravima. Posebno, da bi se osiguralo adekvatno sprovođenje člana 6. Evropske konvencije.

Međutim, osim ovih pitanja postoje i ostala sporna i diskutabilna pitanja u vezi sa budućim kretanjima u upravnom sudstvu. Kao primer može da posluži nedostavljanje spisa od strane tuženog organa, neizvršavanje sudskih odluka, suđenja u razumnom roku, alternativnih načina rešavanja u upravnim sporovima i tako dalje. Od istih zavisi pružanje efikasne i efektivne upravne sudske zaštite, o kojima u bližoj budućnosti treba da bude otvorena rasprava u kojoj bi teoretičari ili naučna fela, praktičari tj. upravne sudije i zainteresovane strane treba da ukažu na neka svoja iskustva i stavove i da predlože odgovarajuće mere za poboljšanje upravno-sudske kontrole. U tom smislu, od koristi bi bila i uporedna iskustva, kao i trenutna praksa rada upravnih sudova, koja bi se mogla prihvatiti kao pravna regulativa u RM i na taj način doprinese pružanju stvarne, efikasne i efektivne upravno-sudske zaštite.

BORČE DAVITKOVSKI, LL.D.,
Professor, Faculty of Law Iustinianus Primus
ANA PAVLOVSKA-DANEVA, LL.D.,
Professor, Faculty of Law Iustinianus Primus
ELENA DAVITKOVSKA, LL.D.,
Ass professor, Economic Institute
IVANA SHUMANOVSKA-SPASOVSKA, LL.D.,
Asistant Professor, Faculty of Law Iustinianus Primus

LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE BASIS FOR AMENDMENTS TO THE LAW ON ADMINISTRATIVE DISPUTES

Summary

Independent and special administrative justice in the Republic of Macedonia in accordance with the criteria of European-continental system has existed for ten years. This means that the administrative court proceedings in the RM is regulated by special laws and that there is a special Administrative court which decides in administrative disputes. Previously, until 2006 when the Republic of Macedonia adopted a new law on administrative dispute, there is a mixed concept, when the competent court for administrative disputes was the Supreme Court of the Republic of Macedonia, as a court of general jurisdiction. The basic idea and goal of the administrative judiciary is the legality of the individual, final administrative acts by an independent judicial authority. Specifically for the protection of individuals and legal entities against arbitrary and illegal actions of state bodies

of administration, when the public authorities in administrative procedure decide on their rights, obligations and interests. Consequently, the main goal of our research is to answer the question of whether and how the administrative judiciary performs its role as guardian of the legality of administrative acts and to identify obstacles and inconsistencies faced by the Administrative Court in performing this role. As important issues related with this aim, and which have a direct impact on the achievement of adequate judicial control is set, the relationship between the court and the administrative authority as a defendant party in administrative proceedings, as well as efficient and effective exercise of administrative-judicial protection for persons who wish to exercise some of their rights and appearing as a plaintiff in an administrative dispute.

The answer to these questions in the course of research will primarily be obtained through analysis of empirical data from the previous work of the Administrative Court. In fact, the answer is important to be able to confirm our initial hypothesis, which is that the Administrative Court in its work faces many inconsistencies and obstacles in achieving its primary function, which affects the uniform application of legal norms, but also achieving effective and efficient administrative and judicial protection. Above all this regards the enforcement of judicial verdicts, delivering the documents by the public authority, the decision in a dispute of full jurisdiction, maintaining the oral hearing, a trial within a reasonable time and two-instance administrative judiciary. The author suggests of a special character of the independent and impartial administrative justice, which could be achieved through the implementation of adequate legal norms governing the choice and responsibility of judges. Special emphasis in the work of the authors placed on the need for changes in the Law on Administrative Disputes, which should go in the direction of harmonization of laws with the new Law on Administrative Procedure of 2015 and the consistent application of Article 6 of the European Convention on Human Rights and Freedoms. Namely to open questions about the enlargement of the items would decide the Administrative Court, the incorporating oral hearings as a rule in the administrative proceedings and the detailed planning of the second instance administrative court protection.

SADRŽAJ – TABLE OF CONTENTS

Pravda i pravo

Justice and Law

La Justice et le Droit

PRAVEDNO PRAVO I STVARNOST – II tom

JUST LAW AND REALITY – Vol. II

Druga katedra

Secon Department

PRAVO NA SLOBODU

RIGHT TO FREEDOM

I. Krivično-pravna i procesna zaštita ličnosti

Criminal-law and procedural protection of personality

*Svetlana Nenadić,
Marina Matić-Bošković*

Integritet sudija i tužilaca
Integrity of judges and prosecutors 5

*Snežana Soković,
Višnja Randelović*

Sudovi za drogu – Iskustva alternativnog pristupa kontroli
kriminaliteta narko-zavisnika
Drug courts - experiences of an alternative approach
to controlling the crime of drug addicts 19

773

Sadržaj – Table of Contents

Zoran Đurđević,
Nenad Radović,
Dag Kolarević

- Uloga zajedničkih istražnih timova u istragama transnacionalnog kriminaliteta
Joint investigation team represents an instrument of international crimee 35

Miodrag N. Simović,
Vladimir M. Simović,
Marina M. Simović

- Mjere zabrane u krivičnom postupku Bosne i Hercegovine
Measures of restriction in criminal procedure law
of Bosnia and Herzegovina 57

Predrag Četković,
Tanja Kesić,
Ivana Bjelovuk

- Pravno nedopušteni dokazi u krivičnom postupku
The range of “the fruit of poisonous tree” doctrine in criminal
proceedings in the Republic of Serbia 81

2. Sloboda ličnosti

Freedom of Personality

Boris Krivokapić

- O pravnom i stvarnom položaju žena tokom istorije
On real and legal position of women through history 97

Penelope Booth

- Owens v Owens – too sad a tale to tell? English Law and Divorce
Law Reform
Owens protiv Owens-a – Suviše tužna priča? Englesko pravo
i reforma brakorazvodnog prava 115

Sadržaj – Table of Contents

<i>Zoran Ponjavić, Dušica Palačković</i>	
Pravo na dokaz genetskom ekspertizom u postupku utvrđivanja porekla deteta Right to the evidence obtained by genetic expertise in the procedure of determining the child's origin	123
<i>Gordana Kovaček Stanić, Sandra Samardžić</i>	
Novi oblici porodice: medicinski asistirana reprodukcija New forms of family: medical assisted reproduction	139
<i>Marija Krvavac, Jelena Belović,</i>	
Međunarodna otmica dece International child abduction	155
<i>Stanka Stjepanović</i>	
Hraniteljstvo za odrasla i starija lica Foster care for adults and older people	169
<i>Olga Jović-Prlainović</i>	
Značaj DNK analize u paternitetskim parnicama u okviru prava na poštovanje privatnog života The Importance of DNA Analysis in Paternity Procedures in the Framework of the Right to Respect for Private Life	179
<i>Nadežda Ljubojev</i>	
Zaštita dece na socijalnim mrežama Legal protection of children on the social networks	195
<i>Mirjana Dokmanović</i>	
Višestruka i intersekcionalna diskriminacija Multiple and intersectional discrimination	211
<i>Uroš Novaković</i>	
Biološka istina i stabilnost porodičnog života - Konvencija o pravima deteta i najnovijih standarda Evropskog suda za ljudska prava Biological truth or stability of family relations in the light of European court of human rights standards	227
	775

3. Upravno-pravna zaštita slobode

Administrative-Law Protection of Freedom

Zoran R. Tomić

Upravni ugovori – Administrative contracts	249
---	-----

Dobrosav Milovanović

Vremensko važenje Zakona o opštem upravnom postupku Time validity of the Law on general administrative procedure ...	267
---	-----

Marko Davinić

Dvostepeno upravno sudstvo u Kraljevini Jugoslaviji Two-tier administrative judiciary in the Kingdom of Yugoslavia ..	283
--	-----

Zoran Lončar

Ovlašćeno službeno lice u upravnom postupku Authorized official in the administrative procedure	299
--	-----

Zehra Odyakmaz

Right to good administration in terms of realities that do not comply with just law	313
--	-----

Aleksandra Rabrenović,

Zorica Vukašinović-Radojičić

Uvođenje kompetencija u službenički sistem Srbije – konceptualna pitanja Introduction of competencies in the Serbian civil service system – conceptual issues	337
--	-----

Dragan Vasiljević

Oblici upravnog postupanja po novom Zakonu o opštem upravnom postupku Republike Srbije Forms of administrative procedures under the new Law on general administrative procedure of Republic of Serbia	351
--	-----

Sadržaj – Table of Contents

*Mirjana Drakulić,
Svetlana Jovanović*

- Institucionalni i pravni okvir elektronske uprave
u Republici Srbiji 363

Zorica Urošević

- Profesionalizacija javne uprave kao jedan od izvora motivacije
za rad na upravnoj reformi
Professionalization of public administration 375

Ljubodrag Pljakić

- Poništavanje i ukidanje rešenja u upravnom postupku
Annulment and revocation of decisions in the administrative
procedure 393

*Borče Davitkovski,
Ana Pavlovska-Daneva,
Ivana Shumanovska-Spasovska,
Elena Davitkovska*

- Zakon o opštem upravnom postupku – osnova za promene
u zakonu o upravnim sporovima
Law on general administrative procedure of the basis
for amendments to the law on administrative disputes 401

Srđa Božović

- Bitna obilježja, oblici i struktura normi carinskog prava,
carinskopravnog odnosa i izvora carinskog prava
Important features, forms and structure of customs law norms,
relationship between law and customs and custom law sources ... 413

*Branislav Simonović,
Zoran Jovanović*

- Elektronska uprava i prevencija korupcije
E-government and corruption prevention 427

*Saša Varinac,
Aleksandra Litričin*

- Zaštita prava privatnog partnera u postupcima javno-privatnog
partnerstva i koncesija
Protection of rights of private partner in public-private
partnership procedures and concessions 441

777

Treća katedra

Third Department

PRAVO NA IMOVINU

RIGHT TO PROPERTY

A. Opšta pitanja – kodifikacije

General questions – codification

Miodrag V. Orlić

Evolucija subjektivne deliktne odgovornosti u srpskom pravu. 457

Branko Morait

Ideja pravde u obligacionim odnosima
The idea of justice in contractual and other relations 477

Đuro M. Đurić,

Vladimir M. Jovanović

Reforma obligacionog prava u Francuskoj
The reform of the law in France 499

Radomir Prelević

Bogišićevo otkrivanje crnogorskog prava
Bogišić's discovery the Montenegrin law 513

Marko Perović

Načelo jednake vrednosti uzajamnih davanja kod dvostranih
ugovora
Principle of Equal Value of Mutual Promises 521

Emilija Stanković

Službenosti od rimskog do savremenog srpskog prava
Service from Roman to modern Serbian law 533

Rajka Đoković

Načela založnog prava u Opštem imovinskom zakoniku
za Knjaževinu Crnu Goru i njihova praktična vrijednost
General principles of real security in general property code
for the principality of montenegro and their practical value 543

Sadržaj – Table of Contents

B. Svojina

Ownership

1.a. Svojina i druga stvarna prava

Ownership and other property rights

Katarina Dolović-Bojić

Savesnost kao uslov sticanja prava svojine Good faith as a condition for acquiring ownership	557
---	-----

Rajko Jelić

Naknada za eksproprisanu nepokretnost i standardi EU Compensation for expropriated real property and standards of EU	573
--	-----

Durđe Ninković

Nadena stvar Object lost and found	585
---	-----

Dragoljub Lazarević

Sticanje stvarne službenosti na osnovu održaja (USUCAPIO) prema Prenacrtu Građanskog zakonika Srbije Maintenance of real service based on maintenance (USUCAPIO) according to the citizens' Legislation of Serbia	593
--	-----

1.b. Svojina i nasleđe

Ownership and inheritance

Melanija Jančić

Naslednopravni položaj vanbračnog partnera u domaćem i uporednom pravu Hereditary status of a partner in domestic and comparative law .	611
---	-----

Tamara Đurđić

Ugovor o nasleđivanju i ugovor o doživotnom izdržavanju Inheritance agreement and maintenance agreement in the light of the new civil code of the Republic of Serbia	625
--	-----

C. Ugovor i odgovornost za štetu
Contract and Liability for Damage

Duško Medić

O (novčanoj) naknadi nematerijalne štete i kriterijumima za njeno odmjeravanje About the (cash) compensation for non-material damage and criteria for determining the value of that damage	639
---	-----

Dejan Pilipović

Naknada nematerijalne štete pravnom licu Compensation of non-pecuniary damage to legal entity	657
--	-----

Dragan D. Pantić

Neismovinska šteta u slučaju smrti ili teškog invaliditeta bliske osobe u Prednacrtu Građanskog zakonika Srbije Financial compensation as a form of repairing non-pecuniary damage in case of death of serious disability in the new Civil code of Serbia	675
--	-----

Dorđe L. Nikolić

Ugovorna kamata i njena stopa Contractual interest and interest rate	693
---	-----

Draginja Vuksanović

Nedozvoljena kauza ugovorne obaveze	713
---	-----

Miodrag Mićović

Programirana zastarelost Planned obsolescence	729
--	-----

Gjorgi Naumoski

Relevantnost zablude jemca o solventnosti glavnog dužnika za poništenje ugovora o jemstvu Relevance of the warrantor's mistake on the solvency of the debtor for annulment the contract of warranty	743
--	-----

Miloš Vukotić

Raskid ugovora o doživotnom izdržavanju zbog poremećenih odnosa Termination of a lifetime care contract	755
--	-----