

PERSPEKTIVE  
IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI  
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 2

ZBORNİK RADOVA

*Priredio*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

Beograd, 2012

*Lektor i korektor*  
Irena Popović

*Tehnički urednik*  
Zoran Grac

*Korice*  
Marija Vuksanović

*Priprema i štampa*  
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-416-5

*Tiraž*  
500

*Adresa redakcije*  
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Centar za izdavaštvo i informisanje  
Bulevar kralja Aleksandra 67  
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776  
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs  
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 2 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2012 (Beograd : Dosije studio). – 350 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-416-5

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници  
COBISS.SR-ID 195465740

## PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH UPRAVNIH NAČELA U SRBIJI

### Apstrakt

*Praksom Suda pravde Evropske unije poslednjih nekoliko decenija razvila su se određena načela takozvanog evropskog upravnog prava koja su obavezujuća za sve aktere koji vrše upravnu funkciju na nivou Evropske unije, bilo da su u pitanju institucije, ili druga tela, agencije i kancelarije Evropske unije, ili nacionalni organi koji podeljeno ili samostalno vrše upravne funkcije Evropske unije. Buduća obaveza nacionalnih uprava da poštuju načelo evropskog upravnog prava, uslovlila je analizu stava organa koji vrše kontrolu uprave o obaveznosti dosledne primene načela upravnog procesnog prava i poštovanja ljudskih prava bez obzira na nedostatke određenih zakona koji sadrže rešenja koja su u suprotnosti sa ovim načelima i ljudskim pravima.*

*Ključne reči: Evropska upravna načela. Pravo na sud. Pravo na obrazloženu odluku. Pravo na saslušanje stranke.*

### 1. Evropska upravna načela u primarnim izvorima prava Evropske unije

Praksom Suda pravde Evropske unije poslednjih nekoliko decenija razvila su se određena načela takozvanog evropskog upravnog prava koja su obavezujuća za sve aktere koji vrše upravnu funkciju na nivou Evropske unije, bilo da su u pitanju institucije, ili druga tela, agencije i kancelarije Evropske unije, ili nacionalni organi koji podeljeno ili samostalno vrše upravne funkcije Evropske unije. Nakon stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma, u okviru evropskih akademskih krugova, pojačana je rasprava o potrebi usvajanja opšteg upravnog postupka na nivou Evropske unije. Tu potrebu prepoznao je i Evropski parlament, koji je 2011. godine oformio radnu grupu da ispita mogućnost regulisanja upravnog postupka na nivou Evropske unije.

Usvajanjem Lisabonskog sporazuma došlo je do svojevrsne konstitucionalizacije uprave Evropske unije. Pre svega, Lisabonski sporazum je uticao na to da uprava EU postane vidljiva i da ima utemeljenje u osnivačkim ugovorima. Prvi put se ističe upravna funkcija Komisije, dok se, s druge strane, kao

---

\* Katarina Golubović, MA, advokat, kandidatkinja doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo nauke Republike Srbije.

deo uprave, navode „tela, kancelarije i agencije” EU. Ti organi, kancelarije i agencije (kancelarije, evropske agencije i izvršne agencije), za razliku od institucija EU, razvili su se u poslednjih nekoliko godina i preuzeli veliki deo upravnih funkcija koje je prethodno sprovodila Komisija, tako da predstavlja ju osnovni deo sadašnje uprave EU.

Međutim, Lisabonski sporazum ne samo da priznaje postojanje uprave EU, već postavlja pred nju „ustavna ograničenja”. U tom smislu, on izričito postavlja, ne samo prema institucijama, već i drugim organima, kancelarijama i agencijama koje čine upravu EU, ograničenja putem pravila kojima se štite načela demokratije i vladavine prava u odnosima između građana i EU: 1. načelo jednakosti; 2. načelo transparentnosti i učešća; 3. načelo zaštite ličnih podataka i 4. načelo sudske zaštite za akte EU.

Lisabonskim sporazumom se uvodi i finansijska kontrola nad upravom EU i naglašava se značaj efektivne primene prava Unije od država članica i uloge koje imaju u primeni kroz saradnju između nacionalnih uprava i uprave EU.<sup>1</sup>

Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, koja je nakon stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma (2009) obavezujuća za sve zemlje članice, eksplicitno garantuje niz osnovnih prava koja uprava EU mora da poštuje. Najvažnije pravo vezano za upravni postupak jeste osnovno pravo na dobru upravu. To pravo, koje se odnosi samo na institucije, organe, kancelarije i agencije EU – a ne i uprave država članica kada sprovode propise EU – podrazumeva niz osnovnih procesnih garancija koje su ustanovljene praksom Suda pravde i, delimično, primarnim i sekundarnim izvorima.

Tako, osnovno pravo građana EU na dobru upravu podrazumeva da svako lice ima pravo na nepristrasan, pošten i blagovremen tretman njegovih, odnosno njenih predmeta u institucijama i telima Unije. To pravo obuhvata: pravo svakog lica da bude saslušano pre nego što se preduzme bilo koja pojedinačna mera protiv njega, odnosno nje; pravo svakog lica na uvid u njegov, odnosno njen dosije, poštujući pritom legitimne interese u pogledu poverljivosti i profesionalne i poslovne tajne; obavezu administracije da obrazloži svoje odluke. Takođe, ovo pravo podrazumeva i da svako lice ima pravo na naknadu štete koju prouzrokuju institucije Unije, ili njeni službenici u sprovođenju svojih dužnosti, u skladu sa opštim principima koji su zajednički zakonima država članica. Svako lice može da se pismeno obraća institucijama EU na jednom od ugovorenih jezika i njemu se mora odgovoriti na istom jeziku.<sup>2</sup>

U vezi sa pravom na dobru upravu, Lisabonskim sporazumom je predviđeno, prvi put, „da u obavljanju svoje misije, institucije, organi, kancelarije i agencije Unije imaju podršku otvorene, efikasne i nezavisne evropske uprave” i zahteva da Evropski parlament i Savet usvoje, u redovnom legislativnom postupku, propise neophodne za ostvarenje te uloge evropske uprave.<sup>3</sup> Uklju-

1 Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, čl. 197.

2 S. Lilić, K. Golubović, *Evropsko upravno pravo*, Pravni fakultet u Beogradu, 2011.

3 Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, čl. 298. st. 2.

čenje ove odredbe u Lisabonski sporazum zastupala je delegacija Švedske, sa ciljem da se osigura da nosioci legislativne funkcije u EU, putem pravnoobavezujućih pravila, omoguće ostvarenje osnovnog prava na dobru upravu koje je sadržano u Povelji, a čija je sadržina određena na osnovu Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja koje su usvojili Evropski ombudsman i Komisija.

Ove odredbe ukazuju na to da ne može biti nikakve sumnje da je Lisabonskim sporazumom napravljen važan korak napred u postepenom procesu regulacije uprave EU u odnosu na poslednjih nekoliko godina. Novi član 298 (2) Ugovora o funkcionisanju EU ima posebno mesto jer daje nesumnjiv mandat Parlamentu da usvoji, u formi pravnoobavezujućih propisa, sve odredbe neophodne za garanciju otvorenosti, efikasnosti i nezavisnosti uprave EU.<sup>4</sup>

## 2. Načela upravnog prava u sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije

Iako se tek donošenjem Lisabonskog sporazuma daje mandat Parlamentu da usvoji propise koji garantuju poštovanje načela otvorenosti, efikasnosti i nezavisnosti uprave, garantije navedenih načela razvijale su se tokom prethodnih pedeset godina praksom Suda pravde u različitim oblastima prava EU. Neka prava i njima odgovarajuće dužnosti dobile su status opštih pravnih principa, koji se primenjuju u svim oblastima.

Sudska praksa pravosuđa EU prepoznala je pravo na saslušanje kao opšte pravno načelo ili, štaviše, kao „osnovni princip prava EU”, koji ne može biti isključen ili ograničen nijednim pravnim propisom. Shodno tome, pravo na pravično saslušanje se primenjuje i u slučajevima kada ne postoji odredba koja propisuje ovo pravo, kao i kada postojeći propisi ne uvažavaju ovo načelo.

Jasno je da se to načelo primenjuje u postupcima čiji krajnji ishod može imati negativne pravne posledice po pojedince.

Pravo na saslušanje prvi put je priznato kao načelo u disciplinskim postupcima koji su se vodili protiv službenika EU. U slučaju *Alvis*<sup>5</sup>, Sud je objasnio da pravilo da javni službenici moraju imati mogućnost da odgovore na optužbe pre nego što se donese odluka koja se na njih odnosi moraju da poštuju sve institucije. Pravo na saslušanje je, međutim, najdetaljnije razrađeno u oblasti prava konkurencije. Tako, u slučaju *Hofman – La Roš*<sup>6</sup>, Sud je našao da „zainteresovanim preduzećima mora biti pružena mogućnost da iznesu svoje stavove o utvrđenom činjeničnom stanju i o relevantnim činjenicama i okolnostima navedenim u dokumentima koje koristi Komisija u obrazloženju svoje ocene da je došlo do povrede člana 86 [sada 82] od Ugovora”.

4 Jacques Ziller, *Alternatives in Drafting an EU Administrative Procedure Law*, European Parliament, Brussels 2011.

5 Case 32/62 *Alvis v Council* [1963] ECR 49.

6 Case 85/76 *Hoffmann-La Roche v Commission* [1979] ECR 461.

Pravo na saslušanje stranke takođe zahteva da Komisija dozvoli strankama da ostvare uvid u sve informacije sadržane u dokumentima Komisije. Sud je našao da Komisija ne može da ograniči uvid samo na dokumenta koja su, prema mišljenju Komisije, relevantna za predmet. Međutim, sudska praksa jasno ukazuje na to da se ovo pravo odnosi na stranke pod istragom, koju je pokrenuo komesar ili po službenoj dužnosti ili po zahtevu samih stranaka u postupku. Tako, u slučaju *Kiš staklo*<sup>7</sup>, Prvostepeni sud je utvrdio da se pravo na pravično saslušanje primenjuje samo na „one u pogledu kojih Komisija vrši svoju istragu”. Ovo pravo se ne primenjuje na druga zainteresovana lica (tužioce, sindikate).

Pravo na saslušanje je priznato i u oblasti carina. U ovoj oblasti, Sud je jasno utvrdio da se pravu na odbranu pridaje veći značaj u slučajevima kontrole diskrecionog odlučivanja Komisije u upravnim stvarima.

Ovaj stav je zauzet u slučaju *Tehnički univerzitet u Minhenu protiv Uprave carina*<sup>8</sup>, u kome je Evropski sud pravde obrazložio još dva bitna načela koja su razvijena u budućim slučajevima, te je od velikog značaja razumeti ceo slučaj.

Tehnički univerzitet u Minhenu uvezio je jedan tip mikroskopa iz Japana, i to u periodu između 1979. i 1981. godine. Inicijalno, carinske vlasti su utvrdile da je roba koja se uvozi oslobođena plaćanja carina. Međutim, Uprava carina Nemačke zahtevala je, 1982. godine, od uvoznika da plaćaju dažbine. Nakon prigovora Tehničkog univerziteta, Uprava carina je zahtevala intervenciju Komisije EU. Komisija EU je, 1983. godine, donela odluku<sup>9</sup> kojom je odbijeno oslobađanje od plaćanja carina, i to sa obrazloženjem da na teritoriji Unije EU naučni instrument ekvivalentne naučne vrednosti, koji se može koristiti u iste svrhe, a koji se proizvodi u Holandiji. Na osnovu odluke Komisije EU, Uprava carina Nemačke donela je odluku da se zahtev za oslobađanje od plaćanja carina odbije. Tehnički univerzitet u Minhenu je podneo tužbu protiv te odluke Uprave carina. Najviša instanca u postupku, Savezni finansijski sud, doveo je u sumnju valjanost odluke Komisije EU.

Savezni finansijski sud je uputio prethodno pitanje Sudu pravde da li je Komisija EU donela pravilnu odluku da uvezeni naučni instrument ne može biti oslobođen plaćanja carina na osnovu Regulative 1798/75.

Dotadašnji stav Suda pravde bio je da Sud pravde ima samo ograničenu moć nad nadzorom odluka u sporovima koji se odnose na bescarinski uvoz naučnih instrumenata. Prema sudskoj praksi, imajući u vidu tehničku prirodu pitanja koja se javljaju u ovoj oblasti, Sud može da proglasi odluku Komisije EU nezakonitom (nelegalnom), kada nađe da postoji očigledna greška u proceni ili zloupotreba ovlašćenja.

Međutim, Savezni finansijski sud Nemačke doveo je u pitanje ovaj stav Suda pravde. Savezni finansijski sud je smatrao da utvrđivanje činjenica i pri-

7 Case T-65/96 *Kish Glass v Commission* [2001] ECR II-3261.

8 Case C-269/90 *Technische Universität München v Hauptzollamt München Mitte* [1991] ECR I-5469.

9 Odluka Komisije 83/348/EEC od 5. jula 1983. godine.

mena pravnih odredaba koje regulišu zabranu bescarinskog uvoza moraju biti stavljene pod sudsku kontrolu. Zahtev za sudskom zaštitom nije uslovljen činjenicom da je upoređivanje ekvivalentnosti naučnog instrumenta koji sprovode nadležni carinski organi u najvećoj meri tehničke prirode.

Sud pravde je, u preliminarnoj odluci po prethodnom pitanju, izneo sledeći stav: „Kako je upravni postupak podrazumevao složenu tehničku procenu, to je Komisija EU imala diskreciona ovlašćenja u postupku, kako bi mogla da izvrši svoje nadležnosti. Međutim, kada institucije Evropske unije imaju ovlašćenje da donesu odluku na osnovu diskrecionih ovlašćenja, 'poštovanje prava garantovanih pravnim poretom Evropske unije u upravnom postupku dobija još veći fundamentalni značaj'. Ove garantije, između ostalog, uključuju 1. dužnost nadležne institucije da ispita pažljivo i napristrasno sve relevantne okolnosti pojedinačnog slučaja, 2. 'pravo lica da iznese svoje stavove' i 3. pravo na adekvatno obrazloženu odluku. Samo na ovaj način je moguće da Sud potvrdi da su činjenice potpuno utvrđene i da je materijalno pravo pravilno primenjeno u odluci donetoj na osnovu diskrecione ocene.”

Polazeći od ovog stava, Sud pravde je analizirao slučaj. Materijalnim pravom<sup>10</sup> EU predviđeno je da je uvoz instrumenata koji su namenjeni za nastavni ili istraživački rad, ukoliko nema instrumenata ekvivalentne naučne vrednosti na teritoriji EU, oslobođen carina. Dakle, materijalno pravo EU predviđa bescarinski uvoz naučnih instrumenata kao pravilo. Da bi bescarinski uvoz bio odbijen, treba da se sprovede istraga, odnosno postupak<sup>11</sup> u kome će se na nesumnjiv način utvrditi da na teritoriji EU postoji instrument ekvivalentne naučne vrednosti. Postupak, u kome se utvrđuje ova činjenica, podrazumeva da Evropska unija i nacionalne vlasti zajednički vrše upravne funkcije.<sup>12</sup> Tako, Komisija EU se pri donošenju odluke da ne odobri bescarinski uvoz konsultuje sa vlastima država članica i grupom eksperata. Komisija EU je priznala da je odluke o ovim pitanjima uvek zasnivala na mišljenju grupe eksperata, imajući u vidu da nije imala drugih mogućnosti da dobije informacije o naučnim instrumentima.

U takvim okolnostima, grupa eksperata može pravilno da izvrši zadatak ukoliko se sastoji od lica koja poseduju sva neophodna tehnička znanja u različitim oblastima u kojima se naučni instrumenti primenjuju ili ako članovi te grupe imaju savetnike koji poseduju navedena znanja. Ni zapisnik sastanka grupe eksperata ni usmeno saslušanje pred Sudom nije pokazalo da su članovi grupe eksperata imali neophodna znanja u oblasti za koje je uvezen mikroskop (hemija, biologija, geografija) kao ni da su se savetovali sa ekspertima iz tih oblasti da bi odgovorili na pitanja koja su postavljena sa ciljem da se ustanovi ekvivalentnost naučnih instrumenata. Na taj način, Komisija EU je povredila svoju obavezu da pažljivo i nezavisno ispita sve relevantne okolnosti slučaja.

10 Regulation No 1798/75, Official Journal 1979 L 134, str. 14.

11 Regulation No 2784/79.

12 Više o pojmu „zajedničko vršenje upravnih funkcija” vidi: S. Lilić, K. Golubović, *Evropsko upravno pravo*, Beograd 2011.



U slučaju *Tehnički univerzitet u Minhenu protiv Uprave carina*, koji se vodio prema postupku propisanim Regulativom br. 2784/79, nije bila predviđena mogućnost da uvoznik naučnih instrumenata objasni svoju poziciju grupi eksperata ili da komentariše informacije ispred grupe ili da zauzme stav o preporuci koju je donela grupa. Međutim, viđenje Evropskog suda pravde je bilo da je uvoznik najbolje upoznat sa tehničkim karakteristikama koje bi naučni aparat trebalo da ima, imajući u vidu posao za koji se ovaj instrument nabavlja. Poređenje između uvezenog instrumenta i instrumenta koji je proizveden u EU moralo bi da bude izvršeno na osnovu informacija o planiranim istraživačkim projektima. Pravo na saslušanje u takvim upravnim postupcima zahteva da licu na koje se odluka odnosi bude omogućeno da, tokom postupka pred Komisijom, iznese svoje stavove o relevantnim okolnostima i, kada je to potrebno, o ispravama koje su institucije EU uzele u obzir. Ovaj zahtev nije poštovan prilikom donošenja sporne odluke.

U vezi sa obrazloženjem odluke, Sud je našao da obrazloženje mora da sadrži jasne i nesumnjive razloge koji su bili od značaja za odlučivanje institucije EU, tako da lica na koja se odluka odnosi razumeju razloge. Na taj način se licu na koja se odluka odnosi omogućava odbrana prava, s jedne strane, a Sudu vršenje sudske nadzora, s druge strane.

Sledi da je odluka čija je valjanost dovedena u pitanje doneta u upravnom postupku u kome je 1. povređena obaveza institucije da pažljivo i nezavisno ispita sve okolnosti pojedinačnog slučaja, 2. povređeno pravo na saslušanje i 3. povređena obaveza da se adekvatno obrazloži odluka. Na osnovu svega navedenog, Sud pravde je odgovorio nacionalnom sudu da je odluka Komisije EU 83/348 nezakonita.

U slučaju *Francuska avijacija protiv Komisije*,<sup>13</sup> Prvostepeni sud je primenio stav iznet u slučaju *Tehnički univerzitet u Minhenu protiv Uprave carina* i primenio ga na postupak za ostvarenje povraćaja carina po zahtevu uvoznika, a na osnovu člana 13 Regulative 1430/79. Pozivajući se na presudu u navedenom slučaju, Prvostepeni sud je našao da, s obzirom na donošenje odluke na osnovu diskrecionih ovlašćenja Komisije EU, „poštovanje prava na saslušanje mora biti garantovano u postupku za povraćaj carine”.

Sud pravde je našao da u slučaju kada je Komisija EU htela da odbije zahtev na osnovu „očiglednog nemara”, što je u suprotnosti sa stavom nacionalnih vlasti, ona je imala obavezu da omogući podnosiocu zahteva da bude saslušan pred francuskim vlastima.

U slučaju *Iukla unt Malt*<sup>14</sup>, prvostepeni sud je otišao dalje, nalazeći da pre nego što odbije zahtev za oslobođenje od carinskih dažbina na osnovu „očiglednog nemara” na strani podnosioca, što bi predstavljalo suprotnu odluku od one koju su donele nacionalne vlasti a koja je povoljna po podnosioca, Komisija EU mora da „omogući pristup svim službenim dokumentima koji nisu poverljivi, koji su u vezi sa pobijanom odlukom, ukoliko je to zahte-

13 Case T-246/95 *France Aviation v Commission* [1995] ECR II-2841.

14 Case T-42/96, *Eyckeler & Malt v Commission* [1998] ECR II-40.

vano". Takođe, podnosiocu zahteva mora omogućiti da „predstavi svoj slučaj i efikasno iznese svoje stavove o relevantnim okolnostima na kojima se zasniva pobijena odluka”.<sup>15</sup>

### 3. (Ne)zavisnost nacionalnih uprava država članica

Pravo Evropske unije primenjuju i nacionalne uprave, koje postaju zavisne organizacije: strukturalno, one ostaju deo sopstvenih nacionalnih uprava; funkcionalno, one formiraju deo uprave EU. Ipak, ne može se reći da nacionalne uprave vrše upravnu delatnost tako što im institucije EU delegiraju ovlašćenja. Nacionalne uprave su obavezne da primenjuju pravo EU na osnovu osnivačkih ugovora, a ne na osnovu dekoncentracije vlasti u EU.

Kako funkcioniše ovaj kompleksan sistem, koji je strukturisan pre kao mreža? Još preciznije, koji su principi sudske prakse koji omogućuju čuvanje autonomije nacionalnih uprava, s jedne strane, a s druge strane omogućuju da se pravila EU primenjuju na odgovarajući način i uniformno?

Rešenje se izvodi iz kombinacije dva komplementarna principa.

Prvi princip je autonomija nacionalnih upravnih sistema, odnosno princip „strukturalne subsidijarnosti”. Iz dana u dan, konkretna primena prava EU poverava se odgovarajućim nacionalnim upravnim propisima i relevantnim vlastima, koje postaju spoljna grana uprave EU.

Samo u ograničenom broju slučajeva pravo EU ima direktan uticaj na nacionalne sisteme kada uređuje aktivnosti organa javne vlasti (na primer, uvođenjem obaveze nadzora nad određenim postupcima) ili pozivanjem da se osnuju određena tela (i u nekim slučajevima, čak, propisujući njihov sastav).

Jasno je da postoje pojedinačni slučajevi, ali njihov značaj ne treba potceniti. Tako, zakonodavci su u kratkom roku intevenisali u oblast javnih nabavki usvajajući uniformna pravila koja javni službenici moraju da poštuju pri dodeljivanju ugovora. U ovoj oblasti, centralnoj za vladinu potrošnju, nacionalno upravno pravo mora biti u skladu sa zajedničkim upravnim pravom EU.

Osim ovih slučajeva, opšte pravilo je da pravni sistem EU treba da ostavi institucionalnu i upravnu organizaciju država članica netaknutom. Zbog toga, bez određenih smernica za harmonizaciju i uspostavljanje uniformnih pravila postupka, primena prava EU je poverena nacionalnim upravama, koje funkcionišu u skladu sa pravilima koja su proizišla iz njihovog domaćeg prava.<sup>16</sup>

Drugi princip upotpunjuje prvi. Iako je tačno da pravo EU po pravilu ne razmatra kako su nacionalni upravni sistemi uspostavljeni, ono i dalje zahteva rezultate: odnosno – efikasnu, efektivnu i uniformnu primenu pravila EU. Od nacionalnih uprava, na osnovu dužnosti lojalne saradnje predviđene osnivačkim ugovorima, zahteva se da preduzmu sve neophodne mere da obezbede punu primenu odredaba prava EU. Efektivna primena prava EU (princip

15 Alexander H. Türk, *Judicial review in EU law*, Cheltenham 2009.

16 Vidi: Judgement of 21 September 1983, Cases 205/82, *Deutsche Milchkontor*, ECR, str. 2633.

efektivnosti), koja je obaveza država članica proizašla iz ugovora, potvrđuje Sud pravde od slučaja do slučaja. Sudska praksa Suda pravde u pogledu odgovornosti država članica za neispunjenje obaveze primene prava EU oslikava ovaj stav krajnjeg rezultata, odnosno fokus je na krajnjem rezultatu a ne na tome kako je rezultat postignut. U načelu, Sud prihvata pristup zasnovan na pojmu „stroge odgovornosti” država članica za propuštanje i pogrešnu primenu prava EU, što kao posledicu ima i štetu po pojedica.

#### 4. Izvori načela upravnog procesnog prava u Srbiji

Srbija, kao država sa statusom kandidata za članstvo u EU, može se pohvaliti propisima koji regulišu upravni postupak i zaštitu zakonitosti upravnih akata u skladu sa najvišim evropskim standardima. Nacionalni izvori upravnog procesnog prava su brojni, s obzirom na postojanje brojnih posebnih upravnih postupaka. Ipak, najvažniji izvori načela upravnog procesnog prava su Ustav RS (2006) i Zakon o opštem upravnom postupku (1997).

Govoreći o ustavu kao izvoru upravnog prava, prof. Pavle Dimitrijević i prof. Ratko Marković navode: „Ustav je uglavnom posredni, a u znatno manjoj meri neposredni izvor upravnog prava. To znači da je ustav najčešće izvor upravnog prava posredstvom zakona, a ne neposredno svojim odredbama, jer one nisu podobne za neposrednu primenu. Uostalom, ustavne odredbe se najčešće i ne primenjuju, one sadrže načela koja su naredbe za zakonodavca da ih zakonima razradi i oživotvori.”<sup>17</sup> Posredno, ustav se javlja kao izvor upravnog prava kada propisuje da su organi uprave u svom radu dužni da zakone i druge propise tumače i primenjuju u skladu sa duhom i načelima ustava.<sup>18</sup>

S druge strane, sadašnji Ustav RS garantuje neposrednu primenu brojnih ljudskih prava. Venecijanska komisija<sup>19</sup> je ocenila da je sadržaj zajemčenih ljudskih prava, u najmanju ruku, u skladu sa evropskim standardima i u nekim aspektima ide i dalje od njih. Međutim, Venecijanska komisija je istakla da usled visoko postavljenih standarda, postoji generalni problem sprovođenja Ustava, te da je zadatak vlasti da obezbede da prava zajemčena Ustavom postanu ostvarljiva i u praksi. Ove konstatacije imaju veliki značaj i za pravičnost upravnog postupka i kontrole rada uprave. Osnovna načela upravnog postupka ne treba promatrati samo kao opšta načela pojedine grane prava (upravnog procesnog prava) već i kao ustavnopravna načela. Osim toga, procesna pravila upravnog postupka, koja su sadržana u ZUP-u, neodvojiva su komponenta procesnih garantija pravičnog suđenja, zaštićenih Ustavom.<sup>20</sup>

17 Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd 1986, str. 267.

18 Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Beograd 2012.

19 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Venecija, 17–18. mart 2007. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)004-srb.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-srb.pdf)

20 Uporedi: M. Šikić, L. Ofak, „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* (1991), v. 32, r. 1, 127–163 (2011).

Zakonom o opštem upravnom postupku propisana su načela i opšta pravila upravnog postupka, a odnos odredaba posebnog upravnog postupka u posebnim zakonima, kojima su predviđena neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, stavlja u obavezan okvir načela opšteg postupka, iako određuje njegovu supsidijarnu primenu u odnosu na posebne.<sup>21</sup>

Članstvo Srbije u međudržavnim organizacijama uslovalo je proširenje liste izvora načela upravnog postupka. Iako je upravno pravo deo javnog prava i upravni postupak predmet javnog prava, imajući u vidu da se u ovom postupku rešava o pravima i obavezama pojedinaca, upravni postupak može biti predmet interesovanja ugovora kojima se garantuju i štite osnovna ljudska prava. Tako se odredbe *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, koju je Srbija ratifikovala 2004. godine, mogu primenjivati na upravni postupak i upravni spor.

Može se zaključiti da su u Srbiji, u svom radu, organi i organizacije javne uprave, kao i organi koji kontrolišu upravu, dužni da poštuju brojna načela upravnog procesnog prava. Za pitanje primene tih načela od ključnog je značaja da njihova sadržina i hijerarhija budu precizirane u odnosu na zakonske norme, kao i pitanje neposredne primene, što se ostvaruje pre svega u postupku kontrole uprave.

## 5. Obaveznost neposredne primene načela i poštovanja ljudskih prava pri kontroli rada uprave

### a) Stav Evropskog suda za ljudska prava

Pristupanjem Srbije Savetu Evrope, praksa Evropskog suda za ljudska prava u Stazburu postaje osnov tumačenja načela upravnog procesnog prava. Analizom slučaja koji se vodio pred Evropskim sudom za ljudska prava, može se doneti zaključak o stavu prema obaveznosti neposrednog poštovanja načela, odnosno ljudskih prava u postupku rešavanja u upravnim stvarima.

U slučaju *Backović protiv Srbije*,<sup>22</sup> Evropski sud za ljudska prava istakao je da je isključenje vođenja upravnog spora zakonom predstavljalo povredu člana 6. stav 1, odnosno prava na pravično suđenje, u delu koji se odnosi na pravo na sud. Konkretno, g. Backović se žalio na nekadašnji Zakon o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnosti, kojim je bilo predviđeno da preispitivanje odluke o upisu koju je doneo Republički geodetski zavod nije moguće u upravnom sporu.<sup>23</sup>

U obrazloženju presude, Evropski sud za ljudska prava objašnjava sadržinu prava na sud u postupcima kojima se rešava u upravnim stvarima. Tako,

21 *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97, 31/2001, „Službeni glasnik RS”, br. 30/2010, čl. 3.

22 Presuda Evropskog suda za ljudska prava, *Backović protiv Srbije* (p. 47997/06) od 7. februara 2012. godine.

23 *Zakon o državnom premeru i katastru i upisima prava na nepokretnosti* („Službeni list RS”, br. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 34/01, 25/02 i 101/05), čl. 105. st. 3.

na „pravo na sud” može se osloniti svako ko smatra na dokazivoj osnovi da je mešanje u vršenje njegovih ili njenih građanskih prava nezakonito i žali se da mu nije pružena mogućnost da tu pritužbu podnese sudu ili tribunalu koji ispunjavaju zahteve iz člana 6. stav 1. EKLJP.<sup>24</sup> Samo institucija koja ima potpunu nadležnost i ispunjava jedan broj zahteva, kao što je nezavisnost od izvršne vlasti, a takođe i od stranaka, predstavlja „tribunal” u okviru značenja navedenih odredbi.<sup>25</sup> Prilikom određivanja da li se neko telo može smatrati „nezavisnim” mora se uzeti u obzir način imenovanja njegovih članova, trajanje njihovog mandata, postojanje garancija protiv spoljašnjih pritisaka i pitanje da li se to telo pojavljuje kao nezavisno.<sup>26</sup> Sud dalje podseća da bi odluke upravnih organa koje same ne ispunjavaju zahteve iz člana 6. stav 1. trebalo da podležu kasnijoj kontroli od „pravosudnog organa koji ima punu nadležnost”.<sup>27</sup>

Može se zaključiti da Evropski sud za ljudska prava daje primat poštovanju ljudskih prava u upravnom postupku u odnosu na konkretnu zakonsku normu koja ne uvažava ljudsko pravo i čija sadržina predstavlja povredu ljudskog prava.

#### *b) Stav Ustavnog suda Republike Srbije*

O dužnosti poštovanja zakona i drugih propisa u skladu sa načelima Ustava stara se Ustavni sud Republike Srbije, koji je ustanovljen 2007. godine nakon usvajanja Ustava Republike Srbije 2006. Kontrola poštovanja ljudskih prava stavljena je u nadležnost Ustavnog suda. Osim ljudskih prava sadržanih u Ustavu RS, Ustavni sud se stara i o poštovanju ljudskih prava zajemčenih međunarodnim ugovorima, od kojih je svakako najznačajnija Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda usvojena 2004. godine. Praksa Ustavnog suda pri odlučivanju po ustavnim žalbama postaje važan izvor tumačenja načela upravnog procesnog prava koja obezbeđuju poštovanje ljudskih prava u upravnom postupku.

Analizom pojedinih slučajeva može se ustanoviti doprinos Ustavnog suda u preciziranju načela upravnog prava, pre svega prava na obrazloženu odluku, načelo saslušanje stranke, prava na sud, prava na delotvoran pravni lek.

Pred Ustavnim sudom RS od početka njegovog osnivanja podneto je više ustavnih žalbi<sup>28</sup> zbog povrede ljudskih prava prilikom odbijanja davanja dozvole za oružje, odnosno prilikom oduzimanja oružja prema Zakonu o oružju i municiji.<sup>29</sup> Taj zakon nije dozvoljavao vođenje upravnog spora pro-

24 *Roche protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], broj 32555/96, stav 117, ECHR 2005-X.

25 *Beaumont protiv Francuske* od 24. novembra 1994. godine, stav 38, serija A, broj 296-B.

26 *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 28. jun 1984. godine, stav 78, serija A, broj 80.

27 *Ortenberg protiv Austrije*, 25. novembar 1994. godine, stav 31, serija A, broj 295-B.

28 Ustavni sud je odlučivao u 13 predmeta po ustavnim žalbama zbog odredaba i primene ZOM-a. Podnosioci su se žalili na različite povrede prava, a najčešće prava na imovinu (zbog oduzimanja oružja), prava na pravno sredstvo i prava na pravično suđenje. Nijedan predmet nije završen odlukom o usvajanju ustavne žalbe.

29 *Zakon o oružju i municiji*, „Službeni glasnik RS”, br. 9/92, 53/93, 67/93, 48/94, 44/98, 39/2003, 85/2005, 101/2005.

tiv konačne odluke Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP). S druge strane, imajući u vidu da zakon primenjuje policijska uprava, te specifične odredbe o poverljivosti podataka do kojih dolazi MUP, pozivom na Zakon o policiji, većina rešenja po žalbi sadržala je kratko „obrazloženje” u vidu navoda da je odluka doneta na osnovu podataka koji su poverljivi.<sup>30</sup>

Tako u predmetu V. M, V. M. je 2003. godine, nakon preseljenja iz Republike Hrvatske, Odeljenju unutrašnjih poslova (OUP) Bajina Bašta podneo zahtev za zamenu oružnog lista, koji je, skupa s oružjem, doneo sa sobom iz Rijeke. S obzirom na to da je, u međuvremenu, protiv njega pokrenut krivični postupak, OUP Bajina Bašta donosi 2003. godine rešenje kojim se odbija podnosiocev zahtev za zamenu oružnog lista i, istovremeno, od njega privremeno oduzima oružje, do okončanja krivičnog postupka koji se protiv njega vodi. Godine 2005. V. M. je presudom oslobođen od optužbe za krivično delo koje mu je stavljeno na teret. Nakon toga, na ponovljeni zahtev podnosioca da mu se izda oružni list i privremeno oduzeto oružje vrati jer više ne postoje zakonski razlozi za privremeno oduzimanje, PS Bajina Bašta donosi novo rešenje kojim se podnosiocev zahtev odbija i, istovremeno, oduzima pištolj za koji je tražio izdavanje oružnog lista. Po žalbi podnosioca protiv takvog rešenja, drugostepeni organ MUP-a donosi rešenje kojim se podnosioceva žalba odbija kao neosnovana. Podnosilac smatra da navedena rešenja nisu doneta na osnovu zakona, već kršenjem načela kojih je organ unutrašnjih poslova trebalo da se pridržava. Ukazuje na to da su mu time povređena ljudska prava zajemčena odredbama čl. 18. do 81. Ustava, kao i da je Zakon o oružju i municiji neustavan u delu kojim je isključena mogućnost vođenja upravnog spora protiv rešenja nadležnog državnog organa, što je suprotno članu 198. stav 2. Ustava.

Ustavni sud je 22. decembra 2009. godine doneo odluku o odbijanju. U konkretnom slučaju vođenje upravnog spora protiv drugostepenog rešenja bilo je isključeno odredbom člana 8. stav 10. ZOM.

Odredbom člana 198. stav 2. Ustava od 2006. godine utvrđeno je da 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. Prema odredbi člana 15. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava, svi zakoni koji nisu bili u skladu sa Ustavom, trebalo je da budu usklađeni do 31. decembra 2008. godine. Osporeno drugostepeno rešenje MUP-a RS – Direkcije policije, Uprave za upravne poslove doneto je 23. januara 2007. godine – dakle, pre nego što je istekao opšti rok za usklađivanje zakona sa Ustavom od 2006. godine. S obzirom na navedeno, Ustavni sud ocenjuje da osporenim

30 U rešenju, MUP navodi: „U donošenju ovakve odluke prvostepeni organ se rukovodio ocenom činjenica i podataka koji su utvrđeni proverama i operativnim radom pripadnika ovog ministarstva, za kojima nije prestala potreba za korišćenjem, u skladu sa članom 80. Zakona o oružju i municiji, a što se vidi iz spisa predmeta. Stoga je, po mišljenju donosioca osporenog akta, predmetno oružje oduzeto saglasno odredbama člana 24. u vezi člana 8. stav 2. Zakona o oružju i municiji, jer je to neophodno za zaštitu lične i imovinske sigurnosti drugih lica.”

drugostepenim rešenjem nije moglo biti povređeno podnosiocovo pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo iz člana 36. Ustava na koje ukazuje jer je isključenje vođenja upravnog spora bilo propisano odredbom člana 8. stav 10. ZOM, na osnovu koje je rešenje doneto. Kako u vreme donošenja osporenog rešenja nije istekao opšti rok za usklađivanje zakona sa Ustavom od 2006. godine, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 89. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, ustavnu žalbu u tom delu odbio kao neosnovanu.

Ustavni sud, povodom ustavne žalbe E. Š.<sup>31</sup> izjavljene protiv rešenja MUP-a RS, Policijske uprave u Subotici, kojim je odbijeno davanje dozvole za nabavku oružja, u kojoj se žalio na povredu prava na pravno sredstvo, a povodom odsustva sudske zaštite prema ZOM, konstatuje da podnosiocu nije povređeno pravo na pravno sredstvo jer je o žalbi protiv prvostepenog rešenja odluku doneo drugostepeni organ, čime je, prema oceni Suda, zadovoljeno navedeno Ustavom zajemčeno pravo podnosioca.

Međutim, Evropski sud za ljudska prava stao je na drugačije stanovište od Ustavnog suda RS. U predmetu *Backović protiv Srbije*, Evropski sud za ljudska prava je smatrao da je isključenje vođenja upravnog spora zakonom predstavljalo povredu člana 6. stav 1, odnosno prava na pravično suđenje, u delu koji se odnosi na pravo na sud. Činjenica da je sama predstavka u ovom slučaju podneta 2006. godine, dakle pre isteka opšteg roka za usaglašavanje zakona sa Ustavom,<sup>32</sup> ukazuje na to da Evropski sud za ljudska prava uvažava princip neposredne primene međunarodnih ugovora, u ovom slučaju prava građana odnosno obaveze države proisteklih iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. To praktično znači da se zajemčena ljudska prava imaju poštovati i u slučaju kada sam zakon to ne dozvoljava.

Neposredna primena ljudskih i manjinskih prava, bilo da su zajemčena Ustavom ili opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima, ima i utemeljenje u Ustavu RS.<sup>33</sup> Ustavni sud, suprotno odredbama o neposrednoj primeni ljudskih prava i oglašujući se o ratifikovane međunarodne ugovore, ovakvim stavom u odlukama po ustavnim žalbama na odredbe i primenu Zakona o oružju i municiji, daje i odgovor da se daje primat važećem zakonu nad poštovanjem zajemčenih ljudskih prava koja se imaju poštovati pri rešavanju u upravnim stvarima.

Međutim, već datoj oceni rada Ustavnog suda, neophodno je dodati i zamerku zbog neujednačene prakse rešavanja po ustavnim žalbama i po inicijativi za ocenu ustavnosti. Ustavni sud je spornu odredbu člana 8. stav 10. Zakona o oružju i municiji stavio van snage odlukom o utvrđivanju nesaglasnosti sa Ustavom.<sup>34</sup> Krajnji ishod ocene ZOM-a, iako pozitivan sa aspekta poštovanja ljudskih prava, pokazuje da rad Ustavnog suda ne doprinosi pravnoj predvidivosti, kao najvišem pravnom načelu.

31 Odluka Ustavnog suda UŽ. 946/2008 od 17. juna 2010. godine.

32 Vidi: *Ustavni zakon o sprovođenju Ustava RS*, čl. 18.

33 Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, čl. 18.

34 Vidi: Odluka Ustavnog suda RS, IU-117/2007, od 10. marta 2011. godine.

### c) Stav Vrhovnog kasacionog suda

Zakonom o upravnim sporovima predviđena je nadležnost Vrhovnog kasacionog suda za odlučivanje o zahtevu za preispitivanje sudske odluke protiv odluke Upravnog suda. Sudska praksa Vrhovnog kasacionog suda u ovim predmetima na taj način postaje izvor tumačenja načela upravnog procesnog prava.

Vrhovni kasacioni sud je u jednom slučaju, odlučujući po zahtevu za preispitivanje sudske odluke,<sup>35</sup> obrazložio primenu *prava na obrazloženu presudu* kao deo prava na pravično suđenje u upravnom sporu. „Osnovano se navodima zahteva ukazuje da Upravni sud pobijanom presudom nije ocenio navode tužbe, koji su i po nalaženju ovog suda od bitnog uticaja na pravilnost i zakonitost rešavanja ove upravne stvari. Naime, podnosilac zahteva je u tužbi, što ponavlja i u zahtevu, detaljno ukazao na povrede pravila postupka i povrede zakona u odnosu na odlučne činjenice koje su od značaja za donošenje pravilne i zakonite odluke u ovom upravno-sudskom postupku, koje je Upravni sud morao da ceni u smislu člana 39. stav 1. Zakona o upravnim sporovima<sup>36</sup> (‘Službeni list SRJ’, br. 46/96) koji Zakon se u konkretnom slučaju primenjuje na osnovu člana 77. stav 1. Zakona o upravnim sporovima (‘Službeni glasnik RS’, broj 111/09).

Postupajući na navedeni način, Upravni sud je, po oceni ovog suda, povredio i pravo podnosioca zahteva na obrazloženu sudsku odluku kao element prava na pravično suđenje zajamčeno članom 32. stav 1. Ustava Republike Srbije. Saglasno navedenoj odredbi Ustava, obaveza sudova i drugih državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja je da, između ostalog, obrazlože svoje odluke. Ispitujući u upravnom sporu zakonitost osporenog rešenja u granicama zahteva iz tužbe, sud ne mora da prihvati razloge tužioca, ali je dužan da ih razmotri i da se o njima izjasni, što Upravni sud pobijanom presudom nije učinio.”

Dakle, Vrhovni kasacioni sud u postupku se neposredno poziva na ljudska prava zajamčenim Ustavom i uslovljava zakonitost postupka njihovim poštovanjem.

### d) Stav Upravnog suda Republike Srbije

Zakonom o upravnim sporovima<sup>37</sup> predviđena je nadležnost Upravnog suda RS da odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata. U vršenju svoje nadležnosti, Upravni sud, između ostalog, razmatra poštovanje načela upravnog postupka propisanim Zakonom o opštem upravnom postupku. Na taj način, praksa Upravnog suda RS postaje izvor tumačenja sadržine ovih načela, kao i dometa njihove primene.

35 Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Yzp 166/10, od 10. februara 2012. godine.

36 Zakonitost osporenog upravnog akta sud ispituje u granicama zahteva iz tužbe, ali pri tom nije vezan razlozima tužbe (čl. 39. st. 1. ZUS).

37 Zakon o upravnim sporovima, „Službeni glasnik RS”, br. 111/2009.



Tako je Upravni sud RS, obrazloženjem sadržine prava stranke na razgledanje spisa, objasnio primenu opštih načela upravnog procesnog prava u odnosu na posebna načela koja su garantovana u posebnim upravnim postupcima. Kako Upravni sud navodi „u Glavi II Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji (ZPPA) propisana su načela poreskog postupka u odredbama člana 4-9. ZPPA. U cilju sprovođenja načela omogućavanja uvida u činjenice, članom 6. ZPPA propisano je da je pre donošenja akta kojim se utvrđuju obaveze i prava poreskog obveznika, Poreska uprava dužna da, na njegov zahtev, omogući poreskom obvezniku uvid u pravnu i činjeničnu osnovu za donošenje akta. Kako je citiranjem odredbom isključivo propisana obaveza, odnosno dužnost Poreske uprave da pre donošenja poreskog upravnog akta kojim se utvrđuju obaveze i prava poreskog obveznika, omogući poreskom obvezniku na njegov zahtev uvid u isprave (zapisnik i sl.) kojim se utvrđuju njegove poreske obaveze (član 119-125. i čl.126-129. ZPPA), a ne pravo ili obaveza poreskog obveznika, po oceni suda, pogrešili su poreski organi kada su svoju odluku zasnovali na citiranoj odredbi člana 6. ZPPA. Budući da Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji ne sadrži odredbe o pravu stranke na razgledanje spisa, Upravni sud nalazi da je prilikom odlučivanja o zahtevu stranke za razgledanje spisa Poreska uprava trebalo da primeni odredbe člana 70. Zakona o opštem upravnom postupku, čija se primena zasniva na odredbi člana 3. stav 2. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji prema kojoj se poreski postupak sprovodi po načelima i u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, ako Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji nije drugačije propisano. Prema članu 70. Zakona o opštem upravnom postupku, stranke i treća lica koja učine verovatnim svoj pravni interes imaju pravo da razgledaju spise predmeta i o svom trošku, prepisu odnosno fotokopiraju potrebne spise pod zakonskim uslovima – ograničenjima, pa je poreski organ bio dužan da odluku o zahtevu stranke, za razgledanje spisa donese primenom čl. 70. ZUP-a.”<sup>38</sup>

Ovim pravnim shvatanjem, Upravni sud RS je potvrdio da se opšta načela procesnog prava primenjuju i u posebnim upravnim postupcima, te da njihovo nepoštovanje vodi poništenju akta donetog u upravnom postupku.

## 6. Zaključak

Evropska unija i Srbija dele ideju pravičnog i efektivnog rada uprave zasnovanog na sličnim načelima upravnog procesnog prava. Razlika između ta dva sistema je u tome što su se načela pravičnog postupka u Evropskoj unija razvila u praksi, dok srpski pravni sistem teži visokim standardima – na papiru, dok im razvoj u praksi tek predstoji. Ipak, uočljivo je da si neposredna primena načela i poštovanje ljudskih prava u upravnom postupku i sporu zaživeli u praksi sudova, od kojih se naročito ističe Vrhovni kasacioni sud.

Od velikog je značaja za nacionalnu upravu i organe koji vrše kontrolu uprave da poznaju domet evropskih ali i domaćih upravnih načela, da ih neposredno primenjuju i da pozivanjem na njih učestvuju u oblikovanju pravičnijeg postupka prema fizičkim i pravnim licima na koje se primenjuje pravo Evropske unije. Sud pravde Evropske unije razvija načela upravnog procesnog prava postupajući u slučajevima koje, putem postavljanja prethodnog pitanja,

38 Presuda Upravnog suda 7 U 11452/10 (2009), od 9. decembra 2010. godine.

pred njega iznose najviše nacionalne sudske instance, u odbrani dostignutih načela u EU, ali i samoj državi. Samo aktivnim pristupom pravu Evropske unije i načelima evropskog i nacionalnog upravnog procesnog prava, uprava i pravosuđe Srbije će vršiti jedan od svojih osnovnih zadataka – zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica pod njihovom jurisdikcijom.

*Katarina Golubović, MA\**

## PERSPECTIVES OF IMPLEMENTATION OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE PRINCIPLES IN SERBIA

### Summary

*The practice of the Court of Justice of the European Union in recent decades has developed certain principles of the so-called European administrative law that are binding on all actors who exercise administrative functions at the level of the European Union, whether within institutions, other bodies, offices and agencies of the European Union or national organs that together with others or independently perform administrative functions of the European Union. Future obligation to respect the principles of European administrative law by national administrations has conditioned the analysis of the position of organs exercising control of the administrations' obligation of consistent application of the principles of administrative procedural law and respect for human rights, regardless of the shortcomings of certain laws that contain solutions that are inconsistent with the principles and human rights.*

Key words: *European administrative principles. The right to trial. The right to a reasoned decision. The right to fair hearing.*

---

\* Katarina Golubović, MA, licenced lawyer. PhD candidate, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.