

Оригинални научни рад

Милена В. ЈАКШИЋ*

Милан М. МАЦУРА**

ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ УПРАВНОГ СПОРА У ПРАВНОЈ НАУЦИ

Апстракт: Управни спор је настао као последица либералистичко-индивидуалистичких схватања после Француске буржоаске револуције, ради заштите појединаца према држави и јавној власти. Управни спор се у политичким системима од XIX века на различите начине развијао.

Кључне речи: спор, управни спор, суд, судски спор, заштита јавних права грађана.

ГЕНЕЗА НАСТАНКА УПРАВНОГ СПОРА

Историјат управног спора и контрола аката управе од стране судова почиње са XIX веком, посебно од његове друге половине. Управни спор не представља институт античке правне мисли, већ је таква институција резултат савременог права.

Историјски посматрано, разлози за увођење управног спора, пре свега, налазе се у околностима да административна контрола управе није могла у довољној мери да гарантује остваривање начела законитости у раду управе, а далеко мање да гарантује остваривање и заштиту права грађана од незаконитих поступака и одлука управе (Лилић 2002: 212).

Управни спор у свом изворном облику настао је као последица либералистичко-индивидуалистичких схватања која су нарочито дошла до изражаја после Француске буржоаске револуције, у циљу заштите појединаца према држави и јавној власти уопште. Управно судство је плод друштвено-економских услова, државно-правних теорија и политичког искуства после 1848. године (Стјефановић 1983: 257).

* доктор наука

** мастер, milan.macura992@gmail.com

У појединим европским земљама развој управног судства, осим општинских, имао је и специфичних обележја. У Француској је систем посебних управних судова почео да се формира већ почетком XIX века – 1801. године, у виду посебних облика заштите јавних права грађана у виду обласних (префектурских) савета и Државног савета. Њима је поверено решавање спорова између јавне управе и грађана. То су били административни спорови (*les contentieux administratifs*). Административно правосуђе Француске је служило као модел организацији управног судства у свим осталим земљама Европе.

РАЗВОЈ УПРАВНОГ СПОРА У РАЗЛИЧИТИМ ПОЛИТИЧКИМ СИСТЕМИМА

У Италији је 1842. године била уведена, под утицајем праксе управног судства Француске, судска контрола над радом управе преко Државног савета. Међутим, 1865. године, Државном савету је била одузета судска функција и решавање повреда грађанских и политичких права потчињених од управе било је пренето у надлежност редовних судова, да би крајем 19. века поново била одређена широка надлежност Државног савета за расправљање управних спорова о повреди правних интереса, док су редовни судови, по правилу, били надлежни за спорове о повреди субјективног права.

У Италији, у наведеном периоду, контролу аката управе врше: покрајинска управна већа и Државни савет; редовни судови; у извесном смислу контролу врши и Уставни суд. Управне спорове, углавном решавају покрајинска управна већа и Државни савет. У данашње време, у Италији судску контролу аката управе врше регионални управни савети, специјализовани управни судови, Државни савет и редовни судови, а на посредан начин укључен је и Уставни суд (Дилић 1998: 493).

За италијански систем управног судства карактеристично је што управни судови решавају у споровима о повреди нечијег законског интереса, док редовни судови решавају у споровима о повреди нечијег права.

У Аустрији прве зачетке административног судства садржи Закон о судској власти из 1867. године. У овој држави, судску контролу над актима државне управе врше управни и уставни суд. Надлежност је подељена на тај начин да управни суд решава управне спорове у вези са појединачним актима управе, а уставни суд решава о појединачним актима државне управе којима је повређено неко уставно право грађана. Управни суд, основан крајем 19. века, одвојен је од редовног суда и ограничава се на испитивање законитости управних аката, а не и целисходности, односно дискреционе

оцене. Законом из 1875. године у аустријском управном судству примењена је генерална клаузула у вези са покретањем управног спора.

Судови опште надлежности (редовни судови) нису тада имали овлашћење да решавају спорове о законитости аката управе, већ су овлашћени да решавају спорове који настају из уговора и других правних послова органа управе, као и да решавају о одговорности за накнаду штете проузроковане незаконитим радом управе.¹

Систем управног судства у Аустрији дограђиван је законима из 1905. и 1907. године, и има карактер заштите субјективних права грађана. Аустријско управно судство је свеобухватно. „Може се рећи да све одлуке управних власти подлежу разматрању управног суда“ (Antoniolli 1954: 299).

У Аустрији, уставни суд може да се појави и у својству управног суда. Према аустријском Уставу, уставни суд је надлежан да решава спорове против одлука управне власти ако тужилац сматра да му је одлуком управних власти повређено право које је, иначе, заштићено Уставом. Дакле, уставни суд испитује уставност управног акта и уставност прописа на основу којег је тај управни акт донет.

Теорија поделе власти, која је представљала базу феудалне доктрине у материји права и управног спора, није никада у Енглеској била у том смислу прихваћена.

У Енглеској, државни и правни развитак дуго није био створио посебно управно право као скуп специјалних правних норми које регулишу рад управе. Почетком 20. века долази до знатних проширења задатака јавних власти, а то је, у ствари, довело до стварања система који има карактеристике управног права.²

У том периоду је дошло до формирања посебних тела, на основу закона, којима се поверава вођење управних спорова из одређене гране управе или из одређене материје, за које су пре тога били надлежни судови опште надлежности. На основу тих прописа, у Енглеској, решавање управних спорова поверава се или појединим ресорима или специјалним колегијалним телима и судовима, под посредном или непосредном контролом надлежних министара.

У новије време, у Енглеској постоје, углавном, два паралелна пута у вези са судском контролом над актима управе, с тим што је контрола редовних

1 Више о томе: С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси* Београд, 1968, 67.

2 „Монополистички капитализам због заостравања класних односа има све више потребе да интервенише путем државне власти у привредним и друштвеним односима. А да би потпуно обезбедио своје интересе и профите, он ствара и посебне управне судове у оквиру управе. Стога развојни процес у новије време иде у правцу стварања система посебног управног права и посебних управних судова“.

Видети о томе: С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Београд, 1968, 73.

судова (судова опште надлежности) искључена када је установљена контрола од стране административних трибунала.

Путем првог писаног светског устава 1787. године створена је америчка федерација, најстарија постојећа савезна држава (Јовичић 1984: 719).

Устав из 1787. године је и данас важећи, заједно са, у међувремену донетим, амандманима. Установљен је систем поделе власти, код којег је свака „грана“ власти оличена у посебном органу: законодавна у Конгресу, извршна у Председнику, судска у Верховном суду.

Процес развоја управног судства у Сједињеним Америчким Државама довео је до стварања система административних трибунала, који постоје у облику различитих органа (комисије, агенције, друга управна тела.) који врше послове контроле над законитошћу аката управе или поред тзв. судске функције, још и управне послове додељене законом (Schwartz 1958: 74).

Амерички правни систем се темељи на *commonlaw*-у. Судски систем се формира на нивоу федерације и на нивоу појединих федералних јединица. Реч је о судовима „општег права“ (*common law-a*); америчко право не познаје специјализовано управно судство у европско-континенталном значењу. Одвојеност и независност управе од редовних судова је неспојива са англоамеричким схватањем слободе и права.

Пре револуције из 1789. године, контрола управе у Француској је била углавном у рукама редовних (грађанских) судова.³ У то време, између осталог, постојао је један посебан орган – Краљевски савет (*Conseil du Roi*), као политички, правни и управни савет владара, у коме се налазе зачеци административне судске надлежности. Од њега, у каснијем периоду, настаје Државни савет са функцијом коју и данас има (Денковић 1967/8: 231–250).

Посебне институције за судску заштиту јавних права грађана и контролу управе, прва у Европи је створила баш Француска. То је учињено 1801. године, у виду обласних (префектурских) савета и Државног савета. Њима је поверено решавање спорова између јавне управе и грађана.

Законом из 1872. године Државни савет добија формално судска овлашћења, одлучује у управном спору без интервенције шефа државе.

Реформом управног спора у Француској од 1953. године, уведени су првостепени управни судови (развили су се из префекторалних савета), док је Државни савет постао највиши управни суд: по правилу, другостепени; изузетно, суд првог степена.⁴

3 Више о томе: З. Томић, *Управно право – управна контрола управе*, Београд, 1990, 45.

4 В. Симовић, „Реформа управног спора у Француској“, *Нова администрација*, бр. 6/1954, 570.

Тиме је дошло до уобличавања дуализма судске надлежности у овој земљи – поред редовних (грађанских) судова постоји и систем посебног судства на челу са Државним саветом. С тим у вези, професор Иво Крбек истиче да се „администрација извукла испод контроле редовних судова да би коначно дошла под још строжу управно – судску контролу“.⁵

ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ УПРАВНОГ СПОРА У ДОМАЋЕМ ПРАВНОМ СИСТЕМУ ДО 2003. ГОДИНЕ

Уставом из 1869. године, а касније Законом о Државном савету (1870) у Србији је Државном савету, који је пре 1869. године вршио и законодавну власт, стављено у надлежност управно судовање. Државни савет који је касније делимично мењан у погледу надлежности и састава, надлежан је од тада за решавање управних спорова, па је као такав затечен и при стварању Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1919. године.

Како се истиче, историја српског административног судства, у ствари је историја развитка Државног савета. Државни савет има зачетак још за време Карађорђевог режима. То је био највиши орган тадашње државне управе у коме је усредсређена целокупна државна власт: законодавство, управа и судство, који су били у његовим рукама.

У члану 35. Закона о државном савету из 1870. године, дата је дефиниција административног спора: „Административни спор је спор између приватног лица, са једне и управне власти, са друге стране, а постоји онде где је наредбом или решењем управне власти право приватног лица повређено противу законских наређења“ (Денковић 1973: 178).

Са појавом Устава из 1888. године, којим Србија постаје уставна монархија, ударени су темељи административној правној држави, па према томе и владајућем режиму.⁶ Управна власт тада долази под законодавну и судску контролу. Судску контролу над управном влашћу врши државни савет који се тада по први пут јавља као административни суд.

Стварање Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца затекло је институцију Државног савета. И у периоду пре доношења Видовданског устава (1919–1921) Државни савет је, мада надлежан за подручје Србије, решавао управне спорове са територије целе државе ако су били покретани против краљевских указа и министарских решења (Данић 1926: 89).

Развој управног судства у Краљевини Југославији био је, углавном, везан за положај и улогу коју је имао Државни савет.

5 И. Крбек, *Право југословенске јавне управе*, III, Загреб, 1962, 268.

6 Режим – облик управљања (владања) у оквиру датог система. Овај појам се увек односи на примену.

У Краљевини Југославији (односно Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца), управни спор био је регулисан Законом о Државном савету и управним судовима који је донет 1922. године.

Законом о Државном савету и управним судовима (1922), Државни савет је утврђен као Врховни управни суд, а као судови првог степена били су предвиђени основни посебни управни судови. Предмет управног спора, према овом закону био је акт управног органа уколико је имао следеће атрибуте: да је индивидуалан, да је акт власти, да је правни акт, да је управне природе и да чини повреду тужиоачевог права или правног интереса.

Државни савет је решавао у одељењима састављеним од по пет чланова. Против аката управних судова могла се поднети жалба Државном савету.

Што се тиче правне природе управног спора у Краљевини Југославији, потребно је, пре свега, истаћи да је у то време био заступљен управни спор о законитости управних аката (спор прекорачења власти), док је спор пуне јурисдикције постојао само у неколико случајева изричито предвиђених у закону. Дакле, правна природа оваквог спора је била субјективног карактера. Наиме, према тадашњем важећем закону, управни спор је могло само да покрене лице коме је управни акт вређао субјективну правну ситуацију, и задирао у субјективна права или његове легитимне личне интересе.

У Југославији створеној након Другог светског рата (1945), Државни савет и управни судови не само да нису преузети, већ су били укинати.⁷

У овом периоду послератне Југославије није, у суштини, постојала судска контрола управе, а контрола рада управе у основи се сводила на поједине облике политичке и административне контроле карактеристичне за системе административног социјализма. Тако, као примери се могу навести: контрола од стране виших управних органа, надзор представничких органа државне власти, надзор контролних комисија, спорадичан надзор судова и сл.⁸

Устав ФНРЈ из 1946. године, поред традиционалног права грађана на „жалбе и петиције“ органима државне власти, прописује да „против решења органа државне управе и неправилних поступака службених лица грађани имају право жалбе“ (члан 39).

У ФНРЈ управни спор је уведен 1952. године, Законом о управним споровима. Управни спор је био одређен као облик судске контроле над законитошћу управних аката. Ту контролу вршили су Врховни суд Југославије, Врховни судови у републикама и Врховни војни суд и то путем посебних судских већа.

7 Више о томе: С. Лиљић (са сарадницима), *Управно право*, Београд, 1998, 249.

8 Види: Н. Стјепановић, *Управно право*, Београд, 1973, 245.

Поред унутрашње контроле над радом управе коју врше сами органи управе у жалбеном поступку и поступку по праву надзора, постоји и посебна контрола коју спроводе надлежни судови одвојени и независни од управе.⁹

По овом Закону о управним споровима из 1952. године, управним спором се сматра спор између правног лица и овлашћеног државног органа, са једне стране и државног органа, најчешће органа управе, са друге стране. Такав спор се води код надлежног суда по поступку прописаном законом.

Управни спор се искључиво води о законитости управног акта а право покретања управног спора има појединац или правно лице ако сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону, док законом овлашћени државни орган (јавни тужилац) покреће управни спор кад сматра да је управним актом повређен закон у корист појединца или правног лица.

Према овом закону, појам управног спора може се одредити само на основу материјалног гледишта. Овај Закон о управним споровима повезује појам управног спора са појмом управне ствари. Према члану 6. овог закона, предмет управног спора могу бити само они управни акти који су донети у каквој управној ствари. А то значи да предмет управног спора не могу бити они управни акти који нису донети у каквом управном послу и управној ствари. Тако се управни спор не може покренути против аката државних органа, који потичу из грађанскоправних односа, затим против аката донетих у радноравном односу итд.

Закон о управним споровима из 1952. године новелиран је 1964. године, пречишћен текст је објављен 1965. године, да би новелирање из 1976. године било учињено кроз нови законски текст 1977. године.

У тадашњем југословенском правном систему, судска контрола управних аката уређена је нарочитим законским прописима процесног карактера: Законом о управним споровима,¹⁰ а делом и појединим одредбама прописа који се односе на службу друштвеног књиговодства – посебно Законом о служби друштвеног књиговодства.¹¹

Закон о управним споровима уређује два основна облика судске контроле управних аката: 1) управни спор (чл. 1–65) и 2) тзв. судску заштиту уставом зајамчених слобода и права од незаконитих појединачних правних аката, укључујући ту и управне акте (чл. 66).

9 У циљу што потпуније заштите права грађана и учвршћења законитости у раду државних органа, грађани и овлашћени државни органи могу покренути управне спорове код надлежних судова, а у управним споровима судови решавају о законитости управних аката. (члан 1): Закон о управним споровима, 1952.

10 Закон о управним споровима *Службени лист СФРЈ*, бр. 4, 1977.

11 Савезни закон о служби друштвеног књиговодства, *Службени лист СФРЈ*, бр. 70, 1983.

По овом закону, управни спор се може дефинисати као правно респектујућа (призната) ситуација, настала подношењем тужбе против одређеног и конкретног резултата управног рада – управног акта (правне, појединачне, ауторитативне одлуке донесене у тзв. управној ствари, кроз управни поступак), за који легитимисани тужилац налази да је незаконит и тражи његово дефинитивно елиминисање из правног поретка.¹²

Право на покретање управног спора има појединац или правно лице ако сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону. Право на покретање управног спора, према овом закону, имају и државни органи, организације, пословне јединице, насеља, и сл. Надлежни јавни тужилац или други законом овлашћени орган, такође може покренути управни спор, ако је управним актом повређен закон у корист појединца, организације рада или друге самоуправне организације. Слично право има и јавни правобранилац.

Према овом закону, у управном спору одлучује се само о једној врсти правних аката наведених субјеката – доносилаца, што значи оних правних аката којима они одлучују (решавају) о правима и обавезама у појединачним управним стварима.

Овај закон је предвидео да управно-судску заштиту пружају врховни судови у републикама и покрајинама, Врховни војни суд и Савезни суд.

Након разбијања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1992), и стварања нове Савезне Републике Југославије (1992), октобра 1996. године донет је и нов југословенски Закон о управним споровима.¹³

Одлуком Савезне скупштине о проглашењу Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора од 4. фебруара 2003. године, правно је престала да постоји Савезна Република Југославија.

По Уставној повељи, сва права и обавезе Савезне Републике Југославије прелазе на Србију и Црну Гору. Такође, закони Савезне Републике Југославије, изван послова Црне Горе ће се примењивати као закони држава чланица до доношења нових прописа држава чланица.

Поступак за одлучивање о захтеву за оцену законитости коначних управних аката институција државне заједнице, односно институција управног спора на нивоу заједнице, уређује Закон о суду Србије и Црне Горе донет јуна 2003. године.

12 „Даље, по овом закону, управним спором се може сматрати и ситуација наступила подношењем тужбе усмерене на тражење од суда да нареди предузимање одређеног управног рада (управног акта), за који тужилац тврди да је том приликом незаконито изостао од стране надлежног органа“. З. Томић, *Управно право – управна контрола управе*, Београд, 1990, 429–431.

13 Закон о управним споровима, *Службени лист СРЈ*, бр. 46, 1996.

ЛИТЕРАТУРА

- Antoniolli 1954: V. Antoniolli. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien: Manz.
- Schwartz 1959: B. Schwartz. *An Intraduction to American administrative Law*. London.
- Данић 1926: Д. Данић. *Развиѝаѝ админисѝраѝивноѝ судсѝива у Србији*. Београд.
- Денковић 1968: Д. Денковић. *Уѝравно судсѝиво у Француској*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, књ. 2, Нови Сад: Завод за научноистраживачки рад.
- Денковић 1973: Д. Денковић. „Државни савет у Србији и Југославији“, *Анали Правноѝ факултета у Беоѝраду*, Београд.
- Јовичић 1984: М. Јовичић. *Велики усѝавни сисѝеми*. Београд: Савремена администрација.
- Крбек 1962: И. Крбек. *Право јуѝословенске јавне уѝраве*, књ. III. Загреб: Биротехнички издавачки завод.
- Лилић 1998: С. Лилић. *Уѝравно ѝраво*. Београд: Савремена администрација.
- Поповић 1968: С. Поповић. *Уѝравни сѝор у ѝеорији и ѝракси*. Београд: Завод за издавање уѝбеника СРС.
- Симовић 1954: В. Симовић. „Реформа управног спора у Француској“. *Нова админисѝрација*, бр. 6.
- Стјепановић 1973: Н. Стјепановић. *Уѝравно ѝраво*. Београд: Стручна књига.
- Стјепановић 1983: Н. Стјепановић. *Уѝравно ѝраво II*. Београд: Стручна књига.
- Томић 1990: З. Томић. *Уѝравно ѝраво – уѝравна конѝрола уѝраве*. Београд: Савремена администрација.

Milena V. JAKŠIĆ

Milan M. MACURA

HISTORICAL DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE DISPUTE
IN LEGAL SCIENCE

SUMMARY

Based on the application of historical method, content analysis, historical analysis and another scientific methods of social and legal sciences, it is undisputable that administrative dispute and control of administrative acts by the courts appears at the beginning of the first half of the 19th century, and especially its second half. In different European states and political systems, the development of administrative judicial system besides general, had some specific features, which could be noticed in France, Italy, Austria, USA, England, and Serbia. Historical development of administrative dispute in Serbia must be observed starting from the Constitution from 1869, and after that the Law on State's Council (1870) until 2003, which is the subject of this original scientific paper.

Key words: dispute, administrative dispute, court, judicial dispute, protection of public rights of citizens.