

Рајко Радошевић, асистент  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду

## ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВНОГ СУДСТВА<sup>1</sup>

**Сажетак:** Судска контрола управе представља последицу поделбе ња управе под правни поредак. С обзиром на то да поделбе управе под правни поредак није извршено на једнообразан начин, о организацији управног судства може да се говори само у оним земљама које припадају европско-континенталном систему, у којима постоје посебни управни судови. У чланку се приказује организација управног судства у Француској, Немачкој и Аустрији, као земљама које су у овој области извршиле највећи утицај. Посебна пажња се, затим, посвећује организацији управног судства у Србији. Након крајњег приказа историјског развоја управног судства, детаљно се објашњавају сви чиниоци који утичу на организацију управног судства. Изводи се закључак о томе да постојећа организација није одговарајућа, те да је неопходна њена реформа. Предлаже се оснивање већег броја управних судовоа, али, истовремено и ошрезност у погледу увођења двостепеног управног судства.

**Кључне речи:** судска контрола управе, системи судске контроле управе, управни спор, управно судство, организација управног судства.

### 1. УВОД

„Гди је добра конституција, тј. гди је добро установленије закона, и гди је добро уређена власт под законом, ту је слобода, ту је вољност, а гди један или више по својој вољи заповедају, закон не слушају но оно што хоће чине, ту је умрео вилајет, ту нема слободе, нема сигурности, нема добра, већ је онде пуштахилук и хајдуклук, само под другим именом.“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Рад је настао као резултат истраживања на пројекту: „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“, који се финансира средствима Правног факултета у Новом Саду.

<sup>2</sup> Из беседе Боже Грујовића, написане за скупштину у Боговађи 1805. године. Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 92.

Овако је модерну државу, у својој неизговореној, али у историји сачуваној беседи, описивао Божа Грујовић, још почетком 19. века. На овај начин описана, она није ништа друго до правна држава, у којој је власт „уређена под законом“. Подвођење власти, нарочито управне, под закон, насупрот је потреба сваке државе која претендује да се назове правном. Услов, са којим је идеја правне државе неодвојиво и трајно повезана.

До правне институционализације управе, односно подвођења управе под право, ипак, није дошло на једнообразан начин. У англосаксонском правном систему она је извршена раније и подразумевала је подвођење управе под правне норме општег права (*common law-a*). У европско-континенталном правном систему извршена је после Француске револуције и подразумевала је подвођење управе под специфичне правне норме, које су издвојене у посебну грану права, управно право.<sup>3</sup>

Разлика у начину на који је извршена правна институционализација управе одразила се и на судску контролу управе. У англосаксонском правном систему, у коме је управна делатност регулисана нормама општег права (*common law-a*), контролу управе врше судови опште надлежности. У европско-континенталном правном систему, у коме је управна делатност регулисана нормама посебне гране права, управног права, контролу управе врше посебни управни судови.<sup>4</sup>

Захваљујући оснивању административних трибунала у англосаксонским земљама, разлика између ова два система судске контроле управе се смањује. Међутим, с обзиром на то да се ради о збирном појму, који обухвата велики број разноврсних тела која се оснивају законом и представљају део извршне власти<sup>5</sup>, у овим земљама још увек не може да се говори о организацији посебног управног судства. О организацији управног судства може да се говори само у земљама које припадају европско-континенталном систему судске контроле управе.

Иако је постојање посебних управних судова заједничка карактеристика земаља које припадају европско-континенталном систему судске контроле управе, између њих постоје и одређене разлике. Оне произлазе из другачијег схватања природе управних судова. У француском систему судске контроле управе управни судови се сматрају делом управне, а у германском систему делом судске власти. Њихова еволуција је довела до тога да та традиционална разлика изгуби на значају. Данашње управно судство у Француској представља „по својој природи, поштовању његових одлука и угледу судија прави судски систем, иако формална фасада остаје

---

<sup>3</sup> Вид. Драган Милков, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад 2013, 26-28.

<sup>4</sup> Вид. Ратко Радошевић, „Системи судске контроле управе“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 3/2013, 459-473.

<sup>5</sup> William Wade, Christopher Forsyth, *Administrative Law*, Oxford 1994, 904.

управна<sup>6</sup>. То омогућава да се апстрактне теоријске расправе о природи управног судства замене расправама о конкретнијим организационим питањима. Судска контрола управе се све више посматра са једног практичног аспекта, кроз потребу да се ефикасно заштите права грађана од незаконитог вршења управне делатности. Да су за то потребни посебни управни судови одавно је јасно. Али, за ефикасно остваривање циља судске контроле управе потребне су и друге организационе претпоставке. Које су то организационе претпоставке и да ли су оне испуњене у нашој земљи, основно је питање које се поставља. Тек након одговора на то питање, може да се изведе и закључак о будућем развоју домаћег управног судства.

## 2. ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВНОГ СУДСТВА У ЗЕМЉАМА КОЈЕ ПРИПАДАЈУ ФРАНЦУСКОМ СИСТЕМУ СУДСКЕ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ

Управно судство у Француској представља резултат дуге еволуције, која је започела оснивањем саветодавних органа у оквиру управе, а завршила се стварањем посебног система судства, који постоји паралелно са редовним судством. Данас може да се каже да је управно судство један од најстаријих и најстабилнијих елемената француског правног и политичког система, у коме су промене чешће биле револуционарног карактера. Захваљујући угледу које је временом стекло, француско управно судство је извршило утицај и на друге земље, како у организационом, тако и у функционалном смислу. Међу њима су Белгија, Грчка и Италија.

Француско управно судство обухвата првостепене и другостепене управне судове опште надлежности, управне судове специјализоване надлежности и Државни савет, као највиши управни суд.

Државни савет је основан први, Уставом из године VIII, односно из 1799. године, донетим након државног удара Наполеона Бонапарте. Његова првобитна улога састојала се у припреми закона и уредаба, тумачењу закона и решавању тешкоћа које се појављују у управној делатности.<sup>7</sup> Као управни суд, Државни савет се појављује 1806. године, када је унутар њега формирана посебна Комисија за спорове.<sup>8</sup> Њен задатак је био да предложи како би управни спор требало да се реши, док је саму одлуку доносио шеф државе. Самим тим, о Државном савету као управном суду, у овом перио-

<sup>6</sup> Georges Langrod, „The French Council of State: its Role in the Formulation and Implementation of Administrative Law“, *The American Political Science Review* 3/1955, 677.

<sup>7</sup> Драгаш Денковић, „Управно судство у Француској“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1967-1968, 236.

<sup>8</sup> Драган Милков, *Управно право III – контрола управе*, Нови Сад 2011, 54.

ду, може да се говори само условно. Његова основна улога је била саветодавног карактера.

1872. године извршена је реформа Државног савета, након које је добио овлашћење да сам решава управне спорове. Од тада, његова судска улога постаје доминантнија у односу на саветодавну. Тако је и данас, када се Државни савет у решавању управних спорова појављује, по правилу, као највиши управни суд, који располаже касационим овлашћењима. Изузетно, у одређеним областима решава управне спорове у првом или другом степену.<sup>9</sup> Данашња улога Државног савета произашла је из постепеног развоја нижих управних судова.

Првостепени управни судови воде порекло од савета префектура, основаних 1800. године. Савети префектура су били образовани при департаментима и директно повезани са њиховом управом. Првобитна улога савета префектура, слично Државном савету, била је првенствено саветодавног карактера. Управне спорове су решавали само у одређеним, изричито наведеним областима. 1926. године су претворени у међудепартаманске савете, али се њихова улога тиме није значајније променила. Тек након реформе из 1953. године, ови савети постају управни судови, који по претпоставци решавају управне спорове у првом степену.<sup>10</sup> Захваљујући томе, Државни савет је добио улогу другостепеног суда. Оваква промена дошла је као последица потребе да се смањи број предмета о којима је одлучивао Државни савет и трајање поступка, како његове одлуке не би имале само морални значај за грађане и биле подстрек за незаконито деловање управе.<sup>11</sup> Са друге стране, чини се да је ова реформа истовремено и израз жеље да се првостепеним управним судовима обезбеди независност у односу на активну управу и онај углед који је Државни савет већ уживао.

Завршни корак у развоју француског управног судства уследио је 1987. године, када су уведени другостепени управни судови, из сличних разлога из којих је извршена претходна реформа.<sup>12</sup> Њиховим увођењем завршено је стварање једног целовитог система судства, на чијем врху се налази Државни савет.

Поред управних судова опште надлежности, део управног судства у Француској чине и управни судови посебне надлежности, који решавају управне спорове у одређеним областима. Потреба за специјализацијом при решавању управних спорова, која се налази у основи целокупног система посебног управног судства, код ових судова нарочито долази до изражаја.

---

<sup>9</sup> Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske* (prev. K. Damjanović), Podgorica – Beograd 2002, 419-420.

<sup>10</sup> Ibid., 427.

<sup>11</sup> G. Langrod, 683.

<sup>12</sup> G. Breban, 429.

Њихово оснивање израз је жеље да се специфичности појединих управних области посебно узму у обзир, те да се обезбеди уско специјализована контрола од стране судова који располажу за то потребним знањем. Ту спадају финансијски суд, дисциплински и социјални судови, као и комисија за спорове избеглица.<sup>13</sup>

### 3. ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВНОГ СУДСТВА У ЗЕМЉАМА КОЈЕ ПРИПАДАЈУ ГЕРМАНСКОМ СИСТЕМУ СУДСКЕ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ

У германском систему судске контроле управе посебни управни судови се сматрају делом судске власти. На тај начин, уважена је потреба да се обезбеди специјализација у решавању управних спорова, али, истовремено и потреба да се обезбеди независност посебних управних судова од саме управе, чију делатност треба да контролишу. Тиме је постигнут компромис између система у коме контролу управе врше судови опште надлежности и система у коме управу контролишу посебни управни судови, који чине део управне власти. Подвођењем под судску власт, управни судови се јасно одвајају од управе, чиме се постиже оно што је у француском систему остварено кроз дуг и постепен развој управног судства. Из тог разлога, управно судство у германским земљама, Немачкој и Аустрији, послужило је као добар узор. Систем посебних управних судова, који чине део судске власти, прихватиле су многе земље. Неке су, попут Шведске, Финске и Пољске, тај систем заокружиле у целину, формирајући управне судове нижег степена и Врховни управни суд. У неким су, попут Словеније, посебни управни судове формирано само на првостепеном нивоу. Има и оних земаља, као што је Бугарска, у којима је посебан управни суд образован само на нивоу врховног суда. На крају, германски систем судске контроле управе је посебно значајан и за нас, јер је примењен и у Србији.

#### 3.1. Организација управног судства у Немачкој

Управно судство у Немачкој резултат је специфичних историјских околности. Није случајно што је баш у овој земљи дошло до компромиса између два до тада позната система судске контроле управе. Наиме, у првој половини 19. века судска контрола управе је у појединим немачким земљама била различито уређена. У јужним немачким земљама су, по узору на Француску, за решавање управних спорова били основани посебни органи у оквиру управе, попут Тајног савета и Државног савета. У северним

---

<sup>13</sup> Ibid., 432.

немачким земљама судску контролу управе су вршили судови опште надлежности.<sup>14</sup>

Покушај да се овакво незадовољавајуће стање среди уследио је средином 19. века. При томе, у тадашњој науци управног права постојала су два супротстављена схватања. Према првом схватању, које је заступао Ото Бер, контролу управе треба да врше судови опште надлежности. Насупрот томе, за посебне управне судове се залагао Рудолф фон Гнајст. Покушај да се прво схватање примени приликом доношења Устава из 1849. године није успео. Уместо тога, судска контрола управе је почела да се обликује под утицајем Гнајстовог схватања. Посебан управни суд је прво основан у Бадену 1863. године, да би убрзо и остале земље следиле овај пример.<sup>15</sup>

Оснивање посебних управних судова још увек није значило и успостављање јединственог управног судства. Само су виши управни судови били одвојени од управе, док су улогу нижих управних судова имале различите окружне комисије, повезане са управом. Овакво стање се није променило ни у време Вајмарске републике, када су и преостале земље увеле управно судство. С обзиром на то да је уследио период националсоцијалистичког режима, на једнообразно уређивање управног судства чекало се све до краја Другог светског рата.

Завршетак Другог светског рата донео је са собом поделу Немачке на окупационе зоне и покушај да се правна држава поново успостави, путем управног судства. Са изузетком совјетске окупационе зоне, у којој је судска контрола управе изгубила на значају, у појединим немачким земљама се поново уводи управно судство, на сличним основама.<sup>16</sup> Услови за успостављање јединственог система судске контроле управе су били испуњени, остало је да се предузме још само тај завршни корак. Он је и учињен доношењем Основног закона из 1949. године, тачно један век након првог покушаја уређивања ове области. У складу са Основним законом, 1952. године је основан Савезни управни суд, а 1960. године је донет Закон о управном суду, којим је организација управног судства једнообразно уређена у свим немачким земљама. Законом је изричито наглашено да су управни судови потпуно одвојени и независни од управне власти.

На нивоу земаља постоје управни судови и виши управни судови. Управни судови решавају управне спорове у првом степену, а виши управни судови у другом. У свакој земљи, по правилу, постоји један виши управни суд, док се број првостепених управних судова разликује. Изузе-

---

<sup>14</sup> Hans J. Wolff, *Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozessrecht)*, München – Berlin 1967, 355.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 355-356.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 357.

так су Доња Саксонија и Шлезвиг-Холштајн, које су основале један заједнички виши управни суд.<sup>17</sup> Савезни управни суд одлучује, по правилу, о правним средствима против одлука земаљских управних судова, због повреде савезних прописа. Само изузетно решава управне спорове у првом степену.<sup>18</sup>

Поред управних судова опште надлежности, постоје и управни судови посебне надлежности, који обухватају социјалне и финансијске судове. На нивоу земаља постоје социјални судови и виши социјални судови, а на савезном нивоу постоји Савезни социјални суд. На савезном нивоу постоји и Савезни финансијски суд, док се организација финансијских судова на нивоу земаља у извесној мери разликује, с обзиром на то да постоје само првостепени судови, не и виши.<sup>19</sup> Захваљујући томе што се на челу ових судова налазе посебни савезни судови, они нису подређени Савезном управном суду. Дакле, у питању су три различите и одвојене целине управних судова, од којих једна обухвата управне судове опште надлежности, друга посебне социјалне, а трећа посебне финансијске судове.

### 3.2. Организација управног судства у Аустрији

Управни спор је у Аустрији уведен у време стварања Двојне монархије, Основним законом о судској власти из 1867. године. Њиме је била предвиђена могућност да сва лица, која тврде да су им одлуком управе повређена права, заштиту остваре пред Управним судом. Сам Управни суд је основан 1875. године.<sup>20</sup> Оваква организација управног судства се није променила ни после пропаста Аустроугарске монархије, када је основан нови Управни суд, 1919. године.

Паралелно са управним судством настала је и развијала се и контрола одлука управе којима је извршена повреда уставних права и слобода. Ову контролу је, на почетку, вршио Царски суд, а од 1920. године Уставни суд.<sup>21</sup> Дакле, одлуке управе су могле да се побијају како пред Управним, тако и пред Уставним судом. Поступак пред Управним судом је могао да се покрене ако је одлуком управе повређено неко право прописано законом, а поступак пред Уставним судом ако је повређено неко од уставних права.

<sup>17</sup> Carl Hermann Ule, *Verwaltungsprozessrecht*, München – Berlin 1966, 41.

<sup>18</sup> Ibid., 42-43.

<sup>19</sup> Marten Burkens, „The Federal Republic of Germany“, *Constitutional Law of 15 EU Member States* (eds. Lucas Prakke, Constantijn Kortmann), Deventer 2004, 352-353.

<sup>20</sup> Hans Kelsen, *Österreichisches Staatsrecht*, Tübingen 1923, 67.

<sup>21</sup> Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien – New York 1987, 445.

Корак уназад у развоју судске контроле управе учињен је 1934. године, када су Управни и Уставни суд спојени у један јединствени Савезни суд.<sup>22</sup> Тек након Другог светског рата дошло је до успостављања старог стања и поновног оснивања посебног Управног суда.

Из постојања само једног Управног суда, произлази да се управно судство у Аустрији, у организационом смислу, заснивало на два основна принципа. Први је принцип монопола, с обзиром на то да је све управне спорове решавао само један суд. Други је принцип једностепености, јер се одлуке тог суда нису могле побијати пред неким вишим судом.<sup>23</sup> Ови принципи су временом постали предмет критике, чиме је започела дуга расправа о потреби реформе организације управног судства.

Први наговештај реформе било је оснивање независних управних већа 1988. године. Да се ради само о почетном кораку, говори и њихово име. Нису у питању управни судови, већ специфична већа која су, у организационом смислу, представљала део управне власти на нивоу земаља.<sup>24</sup> Основни задатак независних управних већа био је да решавају по правним средствима изјављеним против одлука органа управе, којима се појединцима изричу санкције за прекршаје.<sup>25</sup> Обезбеђујући контролу ових одлука од стране независних већа, Аустрија је покушала да одговори на захтеве постављене у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Једно од независних управних већа, у области азила, послужило је и као основа за образовање посебног Суда за азил. Одлуке независних управних већа и Суда за азил могле су да се побијају пред Управним судом.

Независна управна већа представљала су само прелазно решење, које је било важно све до праве реформе управног судства, извршене 2012. године. Новелом о управном судству је предвиђено оснивање по једног управног суда на нивоу сваке земље и два управна суда на савезном нивоу, од којих један има општу надлежност за решавање управних спорова, док је други специјализован за решавање управних спорова у области финансија.<sup>26</sup> Савезни управни суд није другостепени у односу на управне судове земаља. Он у првом степену решава управне спорове против одлука савезних органа управе, које се доносе у примени савезних закона. У осталим случајевима, управне спорове решавају управни судови на нивоу земаља. Савезни

---

<sup>22</sup> Д. Милков (2011), 57.

<sup>23</sup> L. K. Adamovich, B. C. Funk, 445-447.

<sup>24</sup> Lucas Prakke, „The Republic of Austria“, *Constitutional Law of 15 EU Member States* (eds. Lucas Prakke, Constantijn Kortmann), Deventer 2004, 54.

<sup>25</sup> У Аустрији су правне норме о прекршајном поступку саставни део закона који регулише управни поступак. Вид. Драган Милков, „Реформе управно-процесног законодавства у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2012, 35.

<sup>26</sup> Verwaltungsgerechtigkeits Novelle, *Bundesgesetzblatt*, nr. 51/2012, Art. 129.



управни суд за финансије решава управне спорове који се односе на јавне дажбине и финансијске казне.<sup>27</sup>

Захваљујући овој реформи, улога старог и раније јединог Управног суда се променила. Он више не решава управне спорове у првом степену, већ одлучује о ревизији против одлука новооснованих првостепених управних судова и сукобу надлежности између њих.<sup>28</sup> Другим речима, он постаје Врховни управни суд, који се налази на челу јединствене организације управног судства. У њој више нема места за независна управна већа, Суд за азил и бројна колегијална тела која су престала да постоје.<sup>29</sup>

На увођење овакве организације управног судства, према схватању у аустријској теорији, доминантно су утицала два разлога. Први има квалитативни карактер и односи се на потребу за усклађивањем аустријског управног судства са европским стандардима у овој области. Други је квантитативне природе и пролази из немогућности једног јединог Управног суда да ефикасно решава велики број управних спорова.<sup>30</sup> Тако је успешно завршена дуга расправа о аустријском управном судству и принципима на којима се оно заснива. Принцип монопола у решавању управних спорова више не постоји, а Аустрија више не може да се назове „управном државом“, за какву је традиционално сматрана.<sup>31</sup>

## 4. ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВНОГ СУДСТВА У СРБИЈИ

### 4.1. Настанак и развој управног судства

Србија је једна од ретких земаља у којима је судска контрола управе уведена још у другој половини 19. века. Паралелно са грчевитом битком за национално ослобођење и стварање независне државе, водила се и борба за њено уређење на модерним основама. Идеја слободе, која постоји тамо где је „добро уређена власт под законом“, била је, у тренутку настанка, испред свог времена, тешка за разумевање, сан оних који су умели да гледају далеко напред. Ипак, једном приметна, ова идеја није нестала, већ је лага-

<sup>27</sup> Ibid., Art. 131.

<sup>28</sup> Ibid., Art. 133.

<sup>29</sup> Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Wesentliche Neuerungen im Verfassungsrecht 2014 (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 BGBl I 2012/51), <http://www.kucsko-stadlmayer.at/docs/Neuerungen%20Vf%202014.pdf>, 11. јул 2014.

<sup>30</sup> Clemens Jabloner, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867-2012 und darüber hinaus, [http://www.lindeverlag.at/titel-182-182/die\\_verwaltungsgerichtsbarkeit\\_erster\\_instanz\\_5388/titel/leseprobe/9783707322743.pdf](http://www.lindeverlag.at/titel-182-182/die_verwaltungsgerichtsbarkeit_erster_instanz_5388/titel/leseprobe/9783707322743.pdf), 11. октобар 2014.

<sup>31</sup> Harald Eberhard, „Verwaltungsgerichtsbarkeit und Rechtsschutz“, *Journal für Rechtspolitik*, 20/2012, 278.

но сазрела и настојала да постане део стварности. Значајну улогу у њеном остваривању имао је и Државни савет.

Иако се његови корени често везују за Правитељствујушчи совјет, основан 1805. године, Државни савет је, по узору на Француску, образован Сретењским уставом 1835. године. Као највиша власт уз Кнеза, делио је са њим законодавну и извршну функцију, а вршио је и судску функцију, у трећем и последњем степену.<sup>32</sup> Међутим, као што је и сам Сретењски устав био кратког века, тако је и Државни савет кратко био највиша власт уз Кнеза. Уместо тога, постао је орган који је у потпуности подређен Кнезу.

Нешто бољи положај Државни савет је имао након доношења тзв. Турског устава, 1838. године, по коме су његови чланови уживали сталност. Могли су да буду смењени само ако се њихова кривица докаже код Порте.<sup>33</sup> Убрзо, након смене династија, започиње влада уставобранитеља, у којој је Државни савет имао кључно место. Међу његовим бројним овлашћењима, налазило се и једно које је било значајно за настанак управног спора. Наиме, Државни савет је био овлашћен да врши надзор над радом министара.

Након доласка на власт кнеза Михаила, Државни савет поново губи на значају, а његови чланови више не уживају сталност, те постају обични чиновници. У правном поретку који је функционисао под формалним, али не и фактичким важењем Турског устава, Државни савет није имао снаге да се, у политичком смислу, бори са Кнезом. Уместо тога, почиње све чешће да решава по жалбама на рад министара, иако за то није постојао непосредан правни основ.<sup>34</sup>

Доношењем Намесничког устава, 1869. године, промењен је карактер Државног савета. Уместо законодавног органа и највише власти уз Кнеза, он по први пут, формално, добија улогу управног суда, који решава управне спорове против министарских решења. Слично свом француском узору, Државни савет није припадао судској, већ управној власти. Заправо, Државни савет је био, првенствено, орган активне управе, затим саветодани орган и тек на трећем месту управни суд.<sup>35</sup> Управно судство је добило тек своју основу, још увек недовољно ефикасну.

Даља надоградња ове основе уследила је након Првог светског рата. Иако је управно судство, по Видовданском уставу из 1921. године, и даље сматрано делом управне власти, било је одвојено од активне управе и

---

<sup>32</sup> Драгаш Денковић, „Настанак и развој Државног савета 1805-1918.“, *Добра ујрава* (избор текстова, редакција и предговор Ратко Марковић), Београд 2010, 232.

<sup>33</sup> Р. Марковић, 96.

<sup>34</sup> Данило Данић, *Развиѡак администрaтивнoј судсїва у Србији и остaлe скyпљене расїраве из јавнoј ѡрава*, Београд 1926, 24.

<sup>35</sup> Ibid., 30.

представљало је посебну управносудску хијерархију.<sup>36</sup> Она је обухватала првостепене управне судове и Државни савет, као највиши управни суд. У новој организацији управног судства, Државни савет више није тек на последњем месту управни суд. Напротив, решавање управних спорова, и то у другом степену, постаје његова основна улога.

Промена политичког система, након Другог светског рата, донела је са собом и укидање судске контроле управе. Уместо да иде напред, укидањем управног судства, које је стварано више деценија и које је било, за оно време, врло развијено, наша земља се вратила корак уназад. Веровало се да је унутрашња контрола управе довољна, да се обезбеди заштита законитости и права грађана. Да је у питању само заблуда, постало је јасно веома брзо.

Већ 1952. године долази до поновног увођења судске контроле управе. Међутим, она се више не заснива на француском систему, те ни Државни савет, ни посебни управни судови, нису поново уведени. Уместо тога, управне спорове решавају судови опште надлежности, те о организацији посебног управног судства, у овом периоду, не може ни да се говори. Нови систем судске контроле управе је подсећао на онај који постоји у англосаксонским земљама. Реч „подсећао“ је кључна за његово објашњење. Наиме, увођење англосаксонског система судске контроле управе значило би и подвођење управе под исте правне норме, под које су подведени и појединци. Ако за њих важе исте правне норме, исти је и поступак решавања спорова и он се, логично, одвија пред судовима опште надлежности. Не постоји никаква специјализација у погледу решавања оних спорова, у којима је управа једна од странака. У нашој земљи то, ипак, није био случај. Управне спорове су решавала посебна већа судова опште надлежности, у посебном поступку, који је прилагођен специфичној природи управног спора. На тај начин, обезбеђена је специјализација у решавању управних спорова, карактеристична за оне земље, у којима је делатност управе регулисана нормама управног права.<sup>37</sup> Овако успостављена судска контрола управе представља мешавину традиционалних система, функционално се приближавајући европско-континенталном, а организационо англосаксонском. Но, захваљујући постојању посебних судских већа за решавање управних спорова, европско-континентални принцип специјализације односи превагу.

Дилема која је постојала у периоду након Другог светског рата дефинитивно је отклоњена 2010. године, оснивањем посебног Управног суда и

<sup>36</sup> Лазо М. Костић, *Административно право* (Сабрана дела), Београд 2000, 677.

<sup>37</sup> Упор. Ivo Krbeč, *Pravo jugoslovenske javne uprave, III knjiga, Funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb 1962, 305-306.

прихватањем германског система судске контроле управе.<sup>38</sup> Управни суд представља део јединствене судске власти и надлежан је за решавање свих управних спорова. Самим тим, управни спор се решава увек у једном степену, а целовита организација управног судства није успостављена. О захтеву за преиспитивање одлуке Управног суда, као о ванредном правном средству у управном спору, одлучује Врховни касациони суд, као суд опште надлежности.

Да ли је овим наша земља дошла до краја пута у трагању за уређењем сопственог управног судства?

#### 4.2. Чиниоци будућег развоја управног судства

Ако се одговор на претходно постављено питање потражи у историјском развоју домаћег управног судства, он је, свакако, негативан. Са новим друштвеним и политичким околностима, мењао се и поглед на судску контролу управе и њену организацију. Промене су биле често крупне и суштинске. Али, то је карактеристично за све правне установе. Оне морају да одговоре на захтеве времена у коме постоје, и да се, у складу са тим, развијају и усавршавају. Управно судство, у том смислу, није изузетак, а његов досадашњи дуг и динамичан развој упућује на то да су нове промене могуће.

На промене упућују и схватања у домаћој правној науци, по којима се оснивање само једног Управног суда посматра као недовршено решење и застајање на пола пута у изградњи управног судства.<sup>39</sup> Истиче се и да је оваква организација управног судства неадекватна, с обзиром на то да онемогућава остваривање европских правних стандарда, у погледу судске контроле управе.<sup>40</sup> О чему би онда требало водити рачуна, када се размишља о евентуалној другачијој организацији управног судства?

На почетку, организација управног судства зависи од прихваћеног система судске контроле управе. У време настанка, наше управно судство је било организовано по угледу на француски систем. Од њега се одустало након Другог светског рата, уз покушај да се специјализација судске контроле управе изврши у оквиру судова опште надлежности. Коначно, дана-

---

<sup>38</sup> Оснивање посебног Управног суда било је предвиђено још 2001. године, Законом о уређењу судова („Сл. Гласник РС“, бр. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 29/2004, 101/2005, 46/2006 и 116/2008 – др. закон). Међутим, Управни суд је почео са радом тек 2010. године, и то на основу новог Закона о уређењу судова из 2008. године („Сл. Гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011 и 101/2013.) и Закона о управним споровима - ЗУС из 2009. године („Сл. Гласник РС“, бр. 111/2009.).

<sup>39</sup> Zoran R. Tomić, „Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji – neki reformski problemi i pravci noveliranja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2010, 33.

<sup>40</sup> Зоран Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Хармонизација српској и мађарској права са њавом Евројске уније*, Нови Сад 2013, 559.

шње управно судство се заснива на германском систему. За кратко време, извршене су корените промене и примењена су три различита организациона принципа, уместо да се прихвати и усавршава један. С обзиром на то да се разлика између ових система данас значајно смањила, да посебни управни судови у Француској, фактички, имају сличан положај као и посебни управни судови у германским земљама, нова промена организационог принципа постаје беспредметна. Штавише, дилема о управним судовима, као делу управне, односно судске власти, вратила би нас далеко уназад, на питања која су, кроз развој правне државе, добила одговор. Зато, релевантна постају само разматрања о организацији управног судства у оквиру постојећег и прихваћеног система.

Упоредноправна искуства, посебно у земљама које су у области судске контроле управе имале велики утицај, показују тенденцију оснивања целовите организације управног судства. Она обухвата већи број првостепених управних судова, евентуално и другостепених и један највиши, врховни управни суд. Самим тим, управни спорови се решавају у два степена, а у оним земљама у којима је организација управног судства најсложенија, постоји и трећа, касациона инстанца, у виду врховног управног суда. Потреба за обезбеђењем ефикасне и квалитетне заштите права грађана и законитости, условила је настанак овако сложене организације, која је, временом, обухватала све већи број судова. И то не само оних који представљају управне судове опште надлежности, већ често и оних који су специјализовани за решавање управних спорова у тачно одређеним областима. Тако је почетна идеја, да управу треба да контролишу посебни судови, данас у потпуности развијена, стварањем управног судства као једне заокружене целине.

Оснивањем једног Управног суда, који решава све управне спорове, наша земља није добила целовиту и заокружену организацију управног судства. Прихваћено је решење које је дуго било карактеристично за Аустрију и које, у упоредноправном смислу, данас представља изузетак. Одсуство целовите организације управног судства онемогућава даљу специјализацију у решавању управних спорова, оснивањем управних судова специјализованих само за одређене управне области.

На основу упоредноправних искустава, временом су настали и посебни европски стандарди у области судске контроле управе, који, у одмаклом процесу европских интеграција, имају значајан утицај на организацију управног судства. Записани су у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, али и у неким правно необавезујућим препорукама Савета Европе, попут оне о судској контроли управних аката из 2004. године.<sup>41</sup> У погледу организације управног судства, посебно су зна-

---

<sup>41</sup> Ibid., 542.

чајна два стандарда из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Први се тиче права на правично суђење и подразумева да, између осталог, „свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона“<sup>42</sup>. Други стандард се односи на делотворни правни лек, у складу са којим „свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству“<sup>43</sup>. Иако се ови стандарди формално односе на поступке у грађанским и кривичним споровима, захваљујући пракси Европског суда за људска права они су проширени и на управни спор.<sup>44</sup> Самим тим, постају релевантни и за организацију управног судства. Оно би, у складу са овим стандардима, требало да буде двостепено и да обухвата управне судове који су независни, непристрасни и образовани на основу закона.

Наш Управни суд, као суд посебне надлежности у оквиру јединствене судске власти, свакако је независан, непристрасан и образован на основу закона. У том погледу, он у потпуности одговара захтевима који су постављени у оквиру права на правично суђење. Међутим, у погледу осталих елемената овог правног стандарда, ситуација је нешто другачија. У том смислу, иако је решавање управних спорова на усменој расправи предвиђено као правило, пракса указује на супротно. Усмена расправа је „од основног правила за утврђивање чињеничног стања, претворена у редак изузетак“<sup>45</sup>. Захваљујући концентрацији решавања свих управних спорова у рукама једног јединог суда, тешко да је нешто друго могло и да се очекује. Као последица овакве концентрације, јавља се и одсуство редовног правног средства у управном спору, који је, без изузетка, једноступен. Овим се одступа и од другог релевантног правног стандарда, који подразумева право на делотворан правни лек.

На организацију управног судства утиче и обим посла, односно предмет управног спора. Што је предмет управног спора шире одређен, то би број управних судова требало да буде већи. У супротном, ако сразмере нема, постоји опасност да управно судство буде суочено са великим бројем предмета, које не може ефикасно да реши. Поступци не могу да се заврше

---

<sup>42</sup> Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, „Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/2010, чл. 6, ст. 1.

<sup>43</sup> Ibid., чл. 13.

<sup>44</sup> З. Лончар, 544.

<sup>45</sup> Ibid., 551.

у разумном року, а странке дуго чекају на дефинитивну одлуку о својим правима и обавезама. Самим тим, доводи се у питање и остваривање циља судске контроле управе. Зато је одговарајућа организација управног судства претпоставка за остваривање правне државе и заштите права грађана.

Успостављање актуелне организације управног судства у Србији, пратило је и значајно проширење предмета управног спора. Наиме, осим о законитости управних аката, у управном спору се данас одлучује и о законитости коначних појединачних правних аката, којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, а у односу на које није предвиђена другачија судска заштита. Одлучује се и о законитости других коначних појединачних аката, када је то законом предвиђено.<sup>46</sup> Ако се прихвати да је између организације управног судства и предмета управног спора неопходна сразмера, онда се овакво решење чини нелогичним. Са једне стране, смањује се број судова који решавају управне спорове, и то на један једини, а, са друге стране, проширује се обим посла. Не само да сразмера није успостављена, већ је оваква промена обрнуто сразмерна. Пропуст је, између осталог, последица и начина на који је промена извршена. Прво је предвиђено, у Закону о уређењу судова, да све управне спорове решава само један, Управни суд. Тек након тога је, у Закону о управним споровима, дефинисан и проширен предмет управног спора. Логично би, пак, било да се и о једном и о другом питању истовремено води рачуна. Оваква неусклађеност може да доведе до тога да Управни суд није у стању да реши бројне предмете који се пред њега износе. А то, са аспекта заштите права грађана, никако није корак напред.

На крају, за организацију управног судства значајна је и природа управног спора. Често се, без оправданог разлога, управни спор посматра на исти начин као и други судски поступци, те се на њега буквално примењују они стандарди, који су, изворно, намењени парничном и кривичном поступку. Но, између њих постоји значајна разлика. Управни спор је установљен као посебан механизам заштите права грађана у односу на органе управе. Управном спору претходи поступак пред органима управе и без њихове одлуке, или ћутања, нема свој предмет, не постоји. Са аспекта заштите права грађана у управним стварима, управни спор и управни поступак чине једну целину, иако имају различиту природу. У том смислу, управни спор у нашем правном поретку, фактички, представља трећи степен одлучивања о правима и обавезама грађана, након што, претходно, о њима одлуче првостепени и другостепени органи управе. Када се ствари тако посматрају, онда питање двостепеног управног судства добија другачији смисао, а тиме и правни стандард који се односи на делотворан прав-

<sup>46</sup> ЗУС, чл. 3.

ни лек. Другостепени управни суд би, фактички, био четврта инстанца пред којом се решава о правима и обавезама грађана. Оваква заштита права грађана, када се управни поступак и управни спор посматрају као целина, није уобичајена, бар не када се посматрају оне земље које су у области судске контроле управе служиле као узор. Тако, у Француској, изјављена жалба у управном поступку није неопходан услов за покретање управног спора, који може да се води већ против првостепених управних аката. У Немачкој се пре покретања управног спора подноси приговор као правно средство у управном поступку. Међутим, он нема увек карактеристике жалбе, као деволутивног правног средства. Понекад о њему одлучује исти онај орган који је и донео одлуку која се побија.<sup>47</sup> Пример Аустрије је још занимљивији. Све до реформе управног судства из 2012. године, аустријски управни спор је био једноступен, а управни поступак двоступен. Управни спор није могао ни да се покрене, ако странка, претходно, није изјавила жалбу у управном поступку. Након реформе и увођења првостепених управних судова, жалба у управном поступку је, уз ретке изузетке, искључена.<sup>48</sup> Странке одлуку органа управе непосредно побијају пред првостепеним управним судовима, а о ревизији против одлука првостепених управних судова одлучује Врховни управни суд, у циљу уједначавања судске праксе.<sup>49</sup>

Дакле, двостепеност као правило важи за решавање управног спора, али не и управног поступка. То је последица чињенице да „у погледу управног поступка у земљама чланицама Европске уније постоји велико шаренило“<sup>50</sup>. Процесна решења су веома различита, а постоје чак и земље у којима управни поступак није ни кодификован. Инсистирањем на двоступеном управном судству, занемарује се чињеница да у нашој земљи постоји редовна правна заштита грађана у управном поступку. Увођењем још једне судске инстанце, фактички се додаје четврти степен одлучивања о правима и обавезама грађана у управним стварима, што не делује као ра-

---

<sup>47</sup> С. Н. Уле, 80.

<sup>48</sup> Bernd Wieser, „Das Verwaltungsverfahren in Österreich“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2014, 396.

<sup>49</sup> Ревизија против одлука првостепених управних судова је дозвољена када се њима решава неко питање које добија начелни значај, када одступају од праксе Врховног управног суда или таква пракса недостаје, као и када у пракси Врховног управног суда не постоји једнообразан одговор на решена правна питања. *Verwaltungsgerichtsbarkeits Novelle*, Art. 133. Смисао овако рестриктивно постављених услова за ревизију одлука управних судова је јасан. Она служи уједначавању судске праксе у решавању управних спорова. Зато се чини да управно судство у Аустрији ни не може да се подведе под двоступено, ако двостепеност посматрамо као редовну и уобичајену, а не изузетну могућност побијања одлука управних судова.

<sup>50</sup> Драган Милков, „Управни поступак Србије и европско право“, *Хармонизација српској и мађарској права са њиховом Европској уније*, Нови Сад 2014, 98.



ционално решење. Зато није неуобичајено да се, у оним земљама у којима постоји двостепено управно судство, управни поступак скраћује и решава у једном степену. Дилема се онда састоји у томе, којој од две опције треба дати предност. Без обзира на то што двостепено управно судство представља правило и европски стандард, не треба га посматрати догматски и као једино исправно решење. Напротив, чини се да је опција која подразумева двостепени управни поступак боља.

Одлучивање о правима и обавезама грађана у управним стварима спада у основну делатност органа управе. Логично је да се та делатност врши у једном целовитом поступку, који обухвата и могућност изјављивања жалбе, као редовног правног средства. Само у том случају, управа добија прилику да у потпуности води рачуна о законитости и целисходности у свом раду, и да сама исправи евентуалне грешке. За управу важи начело законитости и треба јој омогућити да то начело у потпуности оствари. Тек ако управа не искористи прилику да исправи незаконитости при вршењу своје делатности, има места управном спору. Искључивањем жалбе из управног поступка и увођењем двостепеног управног спора, тежиште одлучивања о правима и обавезама грађана у управним стварима се преноси са органа управе на управне судове. Када се томе додају и све шира овлашћења управних судова, нарочито у погледу решавања управних спорова у пуној јурисдикцији, поставља се онда питање ко заправо врши управну делатност, органи управе или управни судови. Код тог питања, дилема не би требало да постоји. Органи управе се оснивају за вршење управне делатности, а управни спор би требало да представља само корекцију незаконитости у извршеној управној делатности.

Ако је смисао контроле управе заштита права грађана, онда је жалба у управном поступку неопходна. Она је једино правно средство којим може да се побија целисходност управних аката. О целисходности управних аката управни судови не могу да одлучују. Ако би жалба у управном поступку била искључена, правна заштита у односу на дискрециона овлашћења управе не би уопште постојала. А то већ није ствар стандарда, већ саме суштине правне државе, и могућности да појединац, ако је већ грађанин, правно изрази своје незадовољство одлуком управе. Све су то питања која проблем организације управног судства чине сложеним, а тиме и трагање за његовим решењем.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Данашња организација управног судства у Србији резултат је дугог развоја, током кога је претрпела бројне, често и суштинске промене. Обухвата само један Управни суд, који решава све управне спорове. Када се

узму у обзир они чиниоци, који утичу на организацију управног судства, долази се до закључка да је она неодговарајућа. Прво, зато што одступа од уобичајених упоредноправних решења. Затим, зато што одступа и од прихваћених стандарда у области судске контроле управе. И, на крају, зато што не прати извршено проширење предмета управног спора. Из свега наведеног произлази неопходност реформе управног судства.

При размишљању о могућој реформи управног судства, корисно би било да се узму у обзир и искуства оних земаља, које су се сусреле са сличним проблемима. Најбољи пример пружа Аустрија, у којој је дуго постојао само један управни суд, надлежан за решавање свих управних спорова. Након реформе, Аустрија је добила целовиту организацију управних судова. Ако су мотиви за реформу исти, да ли би и Србија требало да следи овакав пример? Одговор је делимично позитиван.

Како би управни спорови могли ефикасно да се решавају, нарочито након проширења предмета управног спора, неопходно је да се повећа број управних судова, и у том смислу би требало следити пример Аустрије. Колико би управних судова требало да постоји, за сада остаје као отворено питање, које захтева даљу и детаљнију анализу. Само на тај начин може да се спречи преоптерећеност управног судства, обезбеди решавање управних спорова у разумном року и одржавање усмене расправе. Све су то претпоставке за остваривање права на приступ суду и ефикасну заштиту права грађана.

Оснивање већег броја управних судова, донело би са собом и нову улогу постојећег Управног суда. При одређивању његове нове улоге, требало би да се поступи веома опрезно. Основна дилема се састоји у томе да ли би њему требало дати улогу редовне другостепене инстанце у решавању управних спорова, или не. Ако се у обзир узме специфична природа управног спора и његова повезаност са управним поступком, друга опција делује као боља. Њеним избором се избегава ситуација у којој би се о правима и обавезама грађана у управним стварима, фактички, решавало пред четири редовне инстанце, што није у складу са потребом ефикасне правне заштите.

Од аустријског примера би, пак, требало одступити када је у питању право жалбе у управном поступку. Жалба, као редовно правно средство у управном поступку, не би требало да буде искључена, како би се управи омогућило да сама исправи недостатке у раду и како би грађани имали на располагању правну заштиту и у односу на нецелисходан рад управе.

Прихватањем овакве организације управног судства, задржао би се принцип да се, фактички, о правима и обавезама грађана у управним стварима уобичајено решава у три степена, пред две управне инстанце и једном судском. Али, с обзиром на то да би број управних судова био већи, судска заштита би била у потпуности доступна грађанима.

*Ratko Radošević, Assistant  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Organization of Administrative Judiciary**

**Abstract:** *Judicial review of administration is the result of the rule of law and of the principle of legality of administration. Special administrative judiciary, however, exists only in civil law countries and it is associated with a special administrative law. In this paper, the author explains the organization of administrative judiciary in France, Germany and Austria, because of their great influence on other countries. Then, the author pays a special attention to the organization of administrative judiciary in Serbia. After a brief historical review of the development of administrative judiciary, all the factors that affect the organization of the administrative judiciary are analyzed in detail. The author concludes that present organization is not appropriate, and that the reform is necessary. More administrative courts should be established, but introducing a two-instance administrative judiciary should be carefully considered.*

**Key words:** *judicial review of administration, systems of judicial review of administration, administrative dispute, administrative judiciary, organisation of administrative judiciary.*

