

## O SUDSKOJ KONTROLI NAD UPRAVNIM AKTIMA

U vezi sa sudskom kontrolom nad upravnim aktima pokušaćemo da damo pojam ove kontrole, razvoj kontrole, pojam upravnog akta, različite sisteme organizacije rešavanja sporova koji nastaju u vezi sa kontrolom nad upravnim aktima, kao i izvesna druga pitanja vezana za ovaj problem.

### *I. Pojam sudske kontrole nad upravnim aktima*

Uobičajeno je da se sudska kontrola nad upravnim aktima ostvaruje u formi upravnog spora.

Upravni spor kao pravni institut predstavlja deo pravnog poretku pojedinih država. Isto tako upravni spor kao pravni institut predstavlja i određeni oblik — društveno-pravnog sistema društva u kome postoji.

Institucija upravnog spora ustanovljava se sa ciljem da predstavlja efikasno sredstvo za obezbenenje i učvršćenje zakonitosti rada uprave s jedne strane, odnosno sa druge strane ona predstavlja sredstvo za zaštitu prava i interesa građana, pravnih lica i drugih subjekata, od nezakonitog rada uprave.

Nesumnjivo je da uloga upravnog spora kao pravnog instituta zavisi od datih istorijskih i društvenih okolnosti i društvenih snaga koje u odnosnom društvu deluju.

U pravnoj teoriji ne postoji jedinstveno gledište o pojmu upravnog spora, i o njegovoj pravnoj prirodi. Uglavnom se mogu razlikovati dva osnovna gledišta: formalno i materijalno gledište o pojmu upravnog spora.

*Formalno gledište* polazi od organizacionog pojma upravnog spora i sa ovog gledišta upravni spor bi predstavljaо takav spor čije je rešavanje povereno posebnim upravnim sudovima, isključujući pri tome sudove opšte nadležnosti.

Drugi pisci uzimaju kao kriterijum za određivanje pojma upravnog spora naročiti postupak po kome se rešavaju upravni sporovi.

Formalni kriterijumi za određivanje pojma upravnog spora pokazuju se nedovoljnim, naročito u zemljama u kojima sudsku kontrolu nad upravnim aktima vrše redovni sudovi (sudovi opšte nadležnosti).

Veći broj autora ističe potrebu određivanja pojma upravnog spora u *materijalnom smislu*. Sa materijalnog gledišta moguće je na dva načina odrediti pojam upravnog spora. Prema prvom gledištu vodi se računa o strankama u sporu, dok se prema drugom gledištu polazi od pravnih pravila koja su predmet spora.

a) Prema prvom gledištu postoji upravni spor kad se uprava pojaviće kao stranka, bilo da ona pokreće taj spor, bilo da ga pokreće stranka protiv uprave.

b) Prema drugom gledištu postojanje upravnog spora zasniva se na razlici između privatnog i javnog prava, na činjenici da uprava uglavnom primenjuje propise javnog prava, a posebne propise upravnog prava. Stoga će, prema ovom gledištu, postojati upravni spor kad je pravno pitanje, na koje se odnosi spor, pitanje upravnog prava. Naprotiv, neće biti upravnog spora ako je reč o privatnom pravu koje uprava primenjuje.

Druge gledište o pojmu upravnog spora u izvesnom smislu i uže je i šire od prvog.

Nama izgleda da je najprihvatljivije materijalno gledište u upravnom sporu (i to drugo gledište) koje uzima za kriterijum pravna pravila koje su predmet upravnog spora. Ovo gledište je prihvaćeno, kao što ćemo docnije videti, i u jugoslovenskom pravu. Jugoslovenski Zakon u upravnim sporovima povezuje pojam upravnog spora sa pojmom „upravne stvari“ (čl. 5. Zakona o upravnim sporovima), prihvatajući na taj način materijalan pojam upravnog akta.

## *II. Ideje na kojima se zasniva ustanova upravnog spora*

U vezi sa pravnom prirodom upravnog spora uopšte postavlja se pitanje da li se upravni spor zasniva na ideji zaštite subjektivnih prava pojedinaca i pravnih lica ili na ideji zaštite objektivnog prava, u kom slučaju bi upravni spor predstavljao jednu vrstu kontrole nad upravom radi njenog što pravilnijeg funkcionisanja. Ovo pitanje može se postaviti i mnogo šire i posmatrati u okviru problema svrhe objektivnog pravnog poretku, normativnosti prava i načela zakonitosti, tj. u okviru pitanja da li je cilj objektivnog pravnog poretku, odnosno javno-pravnih instituta, zaštita prava pojedinaca i pravnih lica ili zaštita čitave zajednice. Dakle, ovde je reč o dvema različitim koncepcijama: individualističkoj i univerzalističkoj (objektivističkoj).

Subjektivističku tezu pravne norme javnopravnih instituta zastupali su naročito pisci iz prvog perioda u razvoju kapitalističkog sistema, to jest pisci koji su pripadali liberalnoj buržoaziji. Prema shvatanju pojedinih pisaca toga vremena (škola prirodnog prava) ne stvaraju se

subjektivna prava putem objektivnog prava već se, na protiv, objektivno pravo determiniše postojećim subjektivnim pravima.

Prema univerzalističkom gledištu, koje je jednovremeno i objektivističko, samo je norma primarni i izvorni element, dok se prava građana samo izvode iz pravne norme i kao takva su drugostepenog značaja. Ova koncepcija u stvari dovodi do ograničavanja i negiranja subjektivnih prava i demokratskih sloboda građana.

Rezimirajući ove dve koncepcije ističemo da je prema subjektivističkoj koncepciji pravnih normi, pravnih instituta, kao i instituta upravnog spora prvenstveno cilj zaštita subjektivnih prava pojedinaca, odnosno pravnih lica, dok je prema objektivističkoj koncepciji taj cilj zaštita objektivnog prava.

Izložene koncepcije o pravnim normama i pravnim institutima predstavljaju osnovu na kojoj se u teoriji vrši podela sporova uopšte, pa i podela upravnih sporova, na subjektivne i objektivne sporove.

### *III. Pojam upravnog spora*

Nezavisno od izloženih teorija, koje uzimaju različite ideje kao osnov upravnog spora, prema pozitivnim pravima pojedinih zemalja upravni sporovi nastaju iz upravno-pravnih odnosa u slučaju kad je upravni aktom državnog organa ili druge organizacije ovlašćene na autorativno istupanje povređen zakon na štetu pojedinaca ili pravnog lica odnosno u korist pojedinca ili pravnog lica. U prvom slučaju zakon ovlašćuje pojedinca ili pravno lice, a u drugom slučaju posebni državni organ, da pokrene upravni spor kod nadležnog suda. Prema tome, pod upravnim sporom podrazumeva se spor koji nastaje sa jedne strane između državnog organa odnosno organizacije kojoj je poverena autorativno odlučivanje i vršenje javnih ovlašćenja, a s druge strane između pojedinca ili pravnog lica odnosno ovlašćenog državnog organa, a povodom nezakonitih upravnih akata, a čije je rešavanje povereno nadležnom sudu. U širem smislu pod upravnim sporom podrazumeva se spor koji ovlašćuje stranke da sudskom tužbom osporavaju zakonitost kako pojedinačnih upravnih akata, tako i opštih akata uprave.

S obzirom da upravni akt predstavlja uslov za zasnivanje upravnog spora, jer se upravni spor pokreće i vodi u cilju poništavanja odnosno ukidanja nezakonitog upravnog akta, to ćemo najpre dati pojam upravnog akta. Napominjemo da ima zemalja u kojima se upravni spor pokreće ne samo protiv nezakonitih upravnih akata već isto tako i protiv nezakonitih opštih akata uprave (uredaba, i drugih opštih akata). Takav sistem upravnog spora postoji, na primer, u Francuskoj. Međutim, s obzirom da je u većem broju zemalja primjenjen sistem prema kome se upravni spor vodi protiv pojedinačnih upravnih akata, to ćemo se u daljem izlaganju uglavnom zadržati na izlaganju sistema upravnog spora koji se pokreće i vodi povodom nezakonitih upravnih akata.

U vezi sa određivanjem pojma upravnog akta u pravnoj teoriji postoje više gledišta, koja se uglavnom mogu svesti na sledeća dva:

- a) jedni pisci određuju pojam upravnog akta u formalnom smislu;
- b) drugi pisci određuju taj pojam u materijalnom smislu.

*Formalno gledište* pri određivanju pojma upravnog akta ima u vidu karakter organa ili službenog lica koje je donelo akt. Prema tome, sa formalnog gledišta pod upravnim aktom podrazumevaju se akti koji potiču od organa koji po zakonu imaju karakter upravnih organa.

Veći broj pisaca međutim ne prihvata pojam upravnog akta u formalnom smislu, već određuje pojam upravnog akta u *materijalnom smislu*. Ovo uglavnom zbog toga što ovi pisci smatraju formalni kriterijum nedovoljnim za određivanje pravne prirode upravnog akta. U pogledu kriterijuma po kojima se mogu određivati pojam uprava i upravnih akata u materijalnom smislu, u pravnoj teoriji postoje više varijanata. Zbog ograničenog prostora nećemo izlagati pojedina gledišta koja postoje u vezi sa određivanjem pojma upravnog akta u materijalnom smislu, već ćemo se zadovoljiti konstatacijom, da je uobičajeno da se pod upravnim aktom podrazumeva konkretan pojedinačan autoritativan pravni akt donet u upravnoj stvari od strane državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Razmotrićemo pojedine elemente koji čine pojam upravnog akta u materijalnom smislu.

a) *Akt mora imati karakter pravnog akta.* — Pod pravnim aktom podrazumeva se akt kojim se stvaraju, utvrđuju, menjaju ili ukidaju prava i obaveze ili pravni interesi pravnih subjekata. Prema tome, da bi jedan akt mogao biti predmet upravnog spora, on mora da rešava o kakvom pravu određenog pojedinca ili pravnog lica (tj. može oduzimati kakvo pravo, usvojiti ili odbiti zahtev za priznavanje kakvog prava), ili o kakvoj obavezi pojedinca ili pravnog lica (to jest može nalagati kakvu obavezu ili oslobođiti pravnog subjekta od takve obaveze). Iz pravila da predmet upravnog spora može biti samo pravni akt kojim se rešava o kakvom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili pravnog lica proizilazi zaključak da predmet upravnog spora ne mogu biti akti koji nisu u stanju da proizvedu neposredno pravno dejstvo, tj. neposredne pravne posledice po pojedincu ili pravna lica odnosno druge subjekte.

b) *Akt mora biti pojedinačan i konkretan.* — Pod pojedinačnim aktom podrazumeva se pravni akt koji sadrži pojedinačnu pravnu normu, a to znači da se pravni akt odnosi na jednog ili više tačno određenih pravnih subjekata. Konkretnost upravnog akta označava da se upravni akt odnosi na tačno određen slučaj, sem što se odnosi na određene pravne subjekte. Prema tome, pojedinačnost i konkretnost upravnog akta označava da se radi o pravnom aktu kojim se rešava u određenom slučaju o izvesnom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili pravnog lica, odnosno druge stranke. Suprotno upravnom aktu postoje opšti pravni akti koji sadrže opšte pravne norme koje se odnose na neodređen broj pravnih subjekata i koje važe i primenjuju se na neodređeni broj pravnih situacija i slučajeva. Kao što je već istaknuto, prema pravima većeg broja zemalja upravni spor ne može se voditi protiv opštih (normativnih) pravnih akata uprave.

c) *Akt mora predstavljati jednostrane izjave volje od strane državnog organa ili organizacije koja vrši javna ovlašćenja.* — Ovo je svakako jedan od bitnih elemenata upravnog akta, jer ako se radi o dvostranom aktu u kome volja državnog organa koordinirano dejstvuje sa voljom drugog učesnika u pravnom odnosu koji se zasniva dvostranim aktom, u tom slučaju ne postoji upravni akt, već tzv. akt poslovanja. Činjenica da se upravni akt donosi putem jednostrane izjave volje od strane navedenih subjekata istovremeno označava da su upravni akti — akti vlasti, tj. da oni sadrže autoritativno odlučivanje. A to dalje znači da subjekt koji donosi upravne akte istupa sa jačom voljom u odnosu na drugog subjekta na koga se upravni akt odnosi.

Kao što je istaknuto, upravne akte mogu donositi samo državni organi koji autoritativno istupaju u ime države pri donošenju upravnih akata, odnosno organizacije koje vrše javna ovlašćenja, tj. organizacije na koje je država prenela ovlašćenje da autoritativno istupaju u odnosu na druge subjekte.

d) *Akt mora biti donet u upravnoj stvari.* — Po pravilu za pojam upravnog akta zahteva se i to da je takav akt donet u kakvoj upravnoj stvari. U pravnoj teoriji je bilo pokušaja da se odredi pojam upravne stvari, a sem toga i pozitivni zakoni u nekim zemljama isto tako određuju zakonsku definiciju pojma upravne stvari. Ne ulazeci detaljnije u raspravljanje ovog pojma možemo konstatovati da se pod upravnom stvari podrazumevaju pojedinačne i konkretnе stvari to jest predmeti iz onih materija koje su regulisane upravno-pravnim propisima a koje se regulišu pojedinačnim upravnim aktima. Prema tome, stvari koje se regulišu normativnim, opštim pravnim aktima nisu upravne stvari.

e) *Upravni akt mora biti konačan u upravnom postupku.* — Gotovo u svim pravima u kojima postoji institut upravnog spora u važnosti je pravilo da se kao uslov za pokretanje upravnog spora odnosno za podnošenje tužbe sudu protiv upravnog akta zahteva da su iscrpena pravna sredstva u upravnom postupku. Naime, za upravni akt protiv koga su upotrebljena dopuštena redovna pravna sredstva u upravnom postupku kaže se da je postao konačan u upravnom postupku.

#### IV. Vrste upravnih sporova

S obzirom na različite kriterijume može se izvršiti različita podela upravnih sporova. Tako se uglavnom vrši podela na:

1. objektivne i subjektivne upravne sporove;
2. upravne sporove o zakonitosti upravnih akata i sporove pune jurisdikcije.

Moguća je, međutim, podela i na druge vrste upravnih sporova, kao na primer na: naknadne i prethodne sporove, sporove o materijalnom izvršenju i o poništaju upravnih akata, itd.

## 1) Podela upravnih sporova na objektivne i subjektivne

U vezi sa izloženim osnovnim idejama na kojima se zasnivaju pravne institucije, pa i institucije upravnog spora, u pravnoj teoriji vrši se podela upravnih sporova na subjektivne i objektivne. Izvesni autori, međutim, u vezi sa podelom sporova na objektivne i subjektivne proširuju svoja razmatranja na sve vrste sporova.

Pri podeli upravnih sporova na objektivne i subjektivne mora se najpre istaći da postoje uglavnom dve vrste kriterijuma prema kojima se vrši ova podela:

1. prema jednom kriteriju kao osnov za podelu na objektivne i subjektivne sporove služi *cilj spora* (cilj upravnog spora). Objektivni spor ima cilj da prvenstveno štiti zakonitost, dok subjektivni spor ima prvenstvo za svrhu zaštitu subjektivnih prava pojedinaca odnosno drugih subjekata. Prva vrsta sporova, tj. objektivni spor vodi se zbog povrede objektivnog prava, a druga vrsta sporova, tj. subjektivni spor, vodi se zbog povrede subjektivnog prava.

2. Prema drugom kriterijumu pri podeli sporova na objektivne i subjektivne za osnov se uzima *vrsta akata* koja može biti predmet spora. Drugi kriterijum se primenjuje uglavnom pri podeli upravnih sporova na objektivne i subjektivne. Prema ovom kriterijumu objektivni upravni sporovi bili bi oni upravni sporovi koji se mogu pokrenuti protiv opštih akata organa uprave, dok se pod subjektivnim upravnim sporovima podrazumevaju sporovi koji se vode protiv pojedinačnih (individualnih) upravnih akata.

Činjenica da postoje dve vrste kriterijuma prema kojima se vrši podela upravnih sporova ukazuje na to da se objektivni i subjektivni sporovi po prvom i drugom kriterijumu ne moraju poklapati. Zbog toga je moguće da izvestan spor bude kvalifikovan prema prvom kriterijumu kao objektivan, jer ima prvenstveno za cilj da štiti zakonitost, dok bi se prema drugom kriterijumu ubrajao u grupu subjektivnih sporova, jer mu je predmet pojedinačni upravni akt.<sup>1)</sup>

Međutim, ima izuzetnih sporova koji se mogu kvalifikovati kao subjektivni odnosno objektivni i prema jednom i drugom kriterijumu. Tako na primer, upravni spor koji pojedinac vodi protiv pojedinačnog upravnog akta kojim je povredeno njegovo pravo jeste subjektivni upravni spor i prema i jednom i drugom kriterijumu, a upravni spor koji bi pojedinac vodio protiv pravilnika ili uredbe koju donosi ministar (na primer, u Francuskoj) zbog povrede svog interesa bio bi objektivan upravni spor i prema jednom i drugom kriterijumu<sup>2)</sup>. Ako se kao osnov za podelu upravnih sporova uzme prvi kriterijum (cilj upravnog spora) u tom slučaju ovakav zaključak ne bi bio tačan u pogledu upravnog spora koji protiv pojedinačnog upravnog akta pokreće javni tužilac

<sup>1)</sup> U ovu vrstu sporova ubrajaju se u jugoslovenskom pravu sporovi koje pokreću nadležni javni tužioci protiv upravnih akata kojima je povreden zakon u korist pojedinca, pravnog lica ili drugog subjekta.

<sup>2)</sup> Primjenjujući drugi kriterijum (vrste akata koji su predmet upravnog spora), dolazi se do zaključka da je u jugoslovenskom pravu usvojen subjektivni upravni spor, s obzirom da se prema jugoslovenskom pravu upravni spor vodi protiv pojedinačnog upravnog akta.

odnosno drugi ovlašćeni državni organ, jer se ovaj upravni spor smatra objektivnim sporom, s obzirom da je cilj ovakvog upravnog spora zaštita zakonitosti, zaštita objektivnih pravnih situacija (objektivnog prava).

Pri poređenju subjektivnih i objektivnih upravnih sporova u pravnoj teoriji se ističe da su objektivni sporovi (uglavnom se misli na one upravne sporove, koji se vode protiv opštih akata) efikasniji od subjektivnih, jer se putem objektivnog upravnog spora ostvaruje punija zaštita prava građana i punija zakonitost. Posmatrajući obe vrste upravnih sporova kao pravne tehničke instrumente dolazi se do zaključka da objektivni upravni spor nesumnjivo ima prednosti u poređenju sa subjektivnim sporom, a to naročito zbog toga što se poništajem nezakonitog opštег akta (propisa) otklanja za buduće primena nepravilnog propisa na sva lica uopšte, dok poništaj upravnog akta u subjektivnom upravnom sporu otklanja nepravilnu primenu propisa samo u pogledu jednog određenog pravnog subjekta<sup>3</sup>).

## 2) Podela upravnih sporova na sporove o zakonitosti upravnih akata i na sporove pune jurisdikcije

Osim podele upravnih sporova na subjektivne i objektivne sporove, može se prema drugim kriterijumima vršiti i drugačija podela upravnih sporova.

U francuskom pravu se s obzirom na predmet spora i na razne stupnjeve sudskog ovlašćenja, razlikuju četiri vrste upravnih sporova:

- a) spor o zakonitosti upravnih akata ili spor o prekoračenju vlasti ili spor o poništaju upravnih akata;
- b) spor pune jurisdikcije ili potpun spor;
- c) spor o tumačenju propisa;
- d) represivni spor.

Treća i četvrta vrsta upravnih sporova manje su značajne i u samom francuskom pravu, a naročito četvrta vrsta koju izvesni pisci i ne ubrajaju u pravno sudstvo.

### a) *Upravni spor pune jurisdikcije*

Upravni spor pune jurisdikcije predstavlja najstariju vrstu francuskog upravnog spora. Karakteristike ove vrste upravnog spora naročito su sledeće:

1. Pravni osnov ovog spora uvek je povreda nekog stečenog subjektivnog prava koje izvrši državni organ. Najveći broj ovih sporova čine sporovi o materijalmom izvršenju pravnih pravila.

<sup>3</sup> Kao što je već istaknuto, u jugoslovenskom pravu ne može se pokrenuti upravni spor protiv opštih akata uprave. Zakonitost opštih akata uprave u jugoslovenskom pravu ocenjuju ustavni sudovi (Ustavni sud Jugoslavije i republički ustavni sudovi).

2. Osnov tužbe u upravnom sporu pune jurisdikcije može biti zahtev za poništaj akta, zahtev za izmenu akta, a isto tako i zahtev za naknadu štete koju prouzrokuje državni organ, odnosno zahtev za meritorno rešenje predmeta upravnog spora. Sud ima sva ovlašćenja koje ima i sud opšte nadležnosti, tj. redovni sud. Sud meritorno rešava predmet spora.

3. Razlozi za podnošenje tužbe pune jurisdikcije mogu biti povreda zakona ili pravnog pravila, a isto tako i povreda tužiočevog prava priznata drugim pravnim osnovom; na primer, povreda prava iz osnova administrativnog ugovora (tužba preduzimača javnih radova zbog isplate radova po nižoj ceni od ugovorene cene).

4. Sporove pune jurisdikcije rešavaju Državni savet i upravni sudi.

5. Rokovi za podnošenje tužbe pune jurisdikcije različiti su i mogu iznositi i do 30 godina.

6. Tužba pune jurisdikcije mora biti taksirana i protokolisana, posred toga, tužbu ove vrste koja se podnosi Državnom savetu, mogu podneti samo advokati pri Državnom savetu.

Svi teoretičari francuskog prava saglasni su u tome da upravni spor pune jurisdikcije ima subjektivni karakter — da se ubraja u kategoriju subjektivnih sporova, jer je ograničen na spor o subjektivnim pravima koja proizilaze iz subjektivnih individualnih upravnih akata.

U francuskom pravu mogu se razlikovati, u okviru upravnog spora pune jurisdikcije, sledeći oblici:

a) sporovi pokrenuti tužbama protiv javne uprave zbog učinjene štete i grešaka. Ovde se ubrajaju, na primer, sporovi kojima je predmet: zahtev za naknadu štete prouzrokovane vršenjem javnih radova, sporovi po tužbama podignutim protiv države zbog grešaka javnih službi, itd.

b) sporovi pokrenuti tužbama u vezi sa izvršenjem administrativnih ugovora. U pojedinim zemljama (kao u Francuskoj) postoji naročita ustanova administrativnih ugovora koji su u oblasti javnog prava ono što su ugovori u oblasti privatnog prava.

Administrativne ugovore zaključuje državna uprava da bi obezbeđila funkcionisanje javnih službi. Na ove ugovore se ne primenjuju ista pravila, koja se inače primenjuju na ugovore za koje važe propisi građanskog prava. Pravna teorija smatra da se ovi ugovori ne razlikuju po svojim unutrašnjim elementima od ostalih ugovora koje zaključuju međusobno pojedinci, ali se oni, s obzirom na cilj kome su namenjeni (funkcionisanje javne službe) izuzimaju iz režima koji se primenjuje na ostale ugovore i potпадaju pod režim upravnog prava. Po francuskoj upravnoj pravnoj teoriji postoji više vrsta administrativnih ugovora: 1) nabavljački ugovori — kojima je predmet lifierovanje ili izrada kakve materijalne pokretne stvari; 2) preduzimački ugovori — kojima je predmet investiciona izgradnja (izgradnja puteva, bolnica, škola itd);

3) ugovori o koncesiji javne službe — kojima je predmet obezbeđenje funkcionisanja i eksploatacija javne službe; 4) administrativni ugovori o prevozu (ugovor o prevozu železnicom, ugovori o PTT uslugama itd.);

- c) Sporovi o neposrednim porezima i taksama;
- d) sporovi iz oblasti javnog računa, odstva;
- e) sporovi o izborima;
- f) novčani sporovi između državne uprave i njenih službenika i penzionera;
- g) sporovi koji proističu iz rada ustanova čiji je rad skopčan sa opasnošću.

b) *Upravni spor o zakonitosti upravnih akata (akata uprave)*

Prema francuskom pravu uglavnom su sledeće karakteristike upravnog spora o zakonitosti upravnih akata:

a) Spor o zakonitosti upravnog akta razlikuje se od spora pune jurisdikcije naročito po tome što mu je cilj poništaj upravnog akta, a ne i njegova neposredna izmena niti osuda uprave na naknadu štete. Upravni spor o zakonitosti upravnih akata pokreće se tužbom zbog prekoračenja vlasti, koja se podnosi upravnom суду ili Državnom savetu. Protiv presuda upravnih sudova može se izjaviti žalba Državnom savetu. Spor o zakonitosti upravnih akata zove se i spor anulacije ili kasacije zbog toga što je u ovom sporu reč samo o poništaju osporenog akta, dok novi akt o izvršenju sudske presude mogu doneti samo nadležni državni organi.

b) Spor o zakonitosti upravnih akata (spor zbog prekoračenja vlasti) vodi se o tome da li je ili nije akt uprave (pojedinačan ili opšti akt) na zakonu osnovan. Objekt upravnog spora ovde je zakonitost rada uprave, zbog čega se i ovi sporovi nazivaju sporovima o zakonitosti akata uprave. Prema tome, zahtev u odnosu na objekt spora zbog prekoračenja vlasti predstavlja spor o zakonitosti akata, a u odnosu na sadržaj odluke, on predstavlja spor o poništaju akata uprave. Ima pisaca koji samo spor o zakonitosti upravnih akata samraju pravim upravnim sporom.

c) U sporu o zakonitosti upravnih akata sud nema pravo da ispituje pravilnost slobodne, diskrecione (ocene državnog organa); sud ispituje samo zakonitost upravnog akta.

d) Spor o zakonitosti upravnih akata po samoj svojoj prirodi može biti samo naknadni spor, to jest ova vrsta upravnih sporova može se pokrenuti samo protiv već donetog upravnog akta, što znači da ovaj spor uvek pretpostavlja postojanje akta uprave.

e) U francuskom upravnom pravu uzima se kao osnovni kriterijum za razlikovanje spora pune jurisdikcije i spora o zakonitosti upravnih

akata činjenica da u prvom slučaju postoji povreda subjektivnog prava, a u drugom — povreda objektivnog prava.

f) Jedna od karakteristika tužbe o sporu zakonitosti upravnih akata jeste i u tome što je rok za podnošenje tužbe relativno kratak, u poređenju sa rokom za podnošenje tužbe u sporu pune jurisdikcije. Ovaj rok iznosi dva meseca.

g) Za tužbe u upravnom sporu o zakonitosti upravnih akata ne važi pravilo, koje važi za tužbe u sporu pune jurisdikcije, da ih moraju napisati i podneti advokati. Ova tužba podleže samo plaćanju takse.

Pojedini autori ističu da se postepeno briše razlika između spora o zakonitosti akata i spora pune jurisdikcije, tj. oni ističu da u upravnom sporu o zakonitosti upravnih akata nije reč samo o zaštiti objektivne zakonitosti, već i o zaštiti subjektivnih prava (to znači da se ističe i subjektivni cilj ove vrste upravnog spora); sem toga, u upravnom sporu o zakonitosti upravnih akata sve više se ističe značaj procesnih prava stranaka u upravnom sporu. Sve to ukazuje na pojavu približavanja upravnog spora o zakonitosti upravnih akata i upravnog spora pune jurisdikcije.

Treba primetiti da su u Francuskoj upravni sporovi o zakonitosti akata znatno brojniji u poređenju sa upravnim sporovima pune jurisdikcije. Ovo naročito zbog toga, što se u upravnim sporovima pune jurisdikcije primenjuje sistem enumeracije u pogledu materije i upravnih stvari o kojima se može voditi upravni spor, dok se u upravnom sporu o zakonitosti akata primenjuje sistem generalne klauzule. Treba dodati i to da je vođenje upravnog spora o zakonitosti akata u Francuskoj znatno jednostavnije u poređenju sa vođenjem upravnog spora pune jurisdikcije

U Saveznoj Republici Nemačkoj Zakonom o uređenju upravnog sudstva iz 1960. godine predviđeni su brojni slučajevi rešavanja upravnih sporova kao sporova pune jurisdikcije. Prema navedenom zakonu u Saveznoj Republici Nemačkoj upravni sudovi rešavaju kao sporove pune jurisdikcije sporove iz tzv. administrativnih odnosno javno-pravnih ugovora, sporove u vezi sa javnim dobrima i korišćenjem javnih dobara, sporova o naknadi šteta protiv države i drugih javno-pravnih tela.

U jugoslovenskom pravu, do donošenja Zakona o izmeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima iz 1965. godine, bio je primenjen sistem enumeracije u vezi sa pokretanjem upravnih sporova pune jurisdikcije. Međutim, zakonskom novelom iz 1965. godine predviđena je mogućnost za Vrhovni sud da sve upravne sporove, kad za to postoji pravni osnov, rešava ili kao spor o zakonitosti upravnih akata ili kao spor pune jurisdikcije.

### c) *Vrste upravnih sporova u jugoslovenskom pravu*

U jugoslovenskom pravu isto se tako vrši podela upravnih sporova na sporove o zakonitosti upravnih akata i sporove pune jurisdikcije. S obzirom pak na svojstvo tužioca koji pokreću upravne sporove u jugo-

slovenskom pravu razlikuju se: a) sporovi koje pokreće pojedinac ili pravno lice protiv upravnih akata zbog povrede prava ili neposrednog ličnog interesa zasnovanog na zakonu; b) sporovi koje pokreću državni organi zbog povrede zakona u korist pojedinca, pravnih lica ili drugih subjekata.

#### *V. Pravni sistemi koji postoje u vezi sa pokretanjem upravnih sporova*

Po pitanju pokretanja upravnih sporova u teoriji i praksi razlikuju se uglavnom dva sistema: a) sistem opšte (generalne) klauzule i b) sistem nabranja (enumeracije).

Po sistemu *opšte (generalne) klauzule* upravni spor se načelno može pokrenuti sudsakom tužbom protiv svih upravnih akata. Prema tome, nadležnost sudova određuje se opštom zakonskom odredbom, generalnom klauzulom, a ne pojedinačnim nabranjem slučajeva u kojima je dopuštena sudska tužba. Međutim, sistem opšte (generalne) klauzule ne treba shvatiti tako da se izvesni upravni akti ne mogu izuzeti iz sudske kontrole. Prema tome, i u pravu u kome je primenjen sistem opšte (generalne) klauzule izvesni akti se mogu izuzeti iz sudske kontrole, ali za njihovo izuzimanje je potrebno uvek postojanje posebnog zakonskog propisa.

Po sistemu *nabranja (enumeracije)* tužbom suđu mogu se osporavati samo one vrste upravnih akata koje su zakonom izrično određene.

U istorijskom razvoju upravnog sudstva prvo je nastao sistem nabranja (enumeracije), jer je u prvo vreme sudske kontroli bio prepušten samo ograničeni broj upravnih predmeta, odnosno upravnih akata.

Nesumnjivo je međutim, da sistem opšte (generalne) klauzule, koji je nastao tek u kasnjem razvoju sistema sudske kontrole nad zakonitošću akata uprave ima preim秉tvo u odnosu na sistem nabranja (enumeracije). Po sistemu opšte (generalne) klauzule daje se zaštita pravnim subjektima u načelu protiv svih nezakonitih upravnih akata uopšte, dok su po sistemu nabranja (enumeracije) prava i interesi pravnih subjekata zaštićeni samo od izvesnih nezakonitih akata upravne vlasti, izrično nabrojanih u zakonu.

U francuskom pravu u vezi sa pokretanjem upravnog spora primenjena je generalna klauzula, uz malobrojne izuzetke.

U Sjedinjenim Američkim Državama saveznim zakonom o upravnom postupku priznato je pravo tužbe svakom licu protiv akata uprave kojim su njegova prava povređena. Izuzetak od ovog pravila može biti predviđen samo zakonom, odnosno tužba je isključena kada je reč o aktu uprave donetom po slobodnoj oceni. Prema tome, u SAD primenjen je sistem generalne klauzule u pogledu pokretanja spora protiv akata savezne uprave, a ovaj sistem je isto tako priznat i u nekim državama.

vama — članicama SAD, koje su donele svoje zakone u upravnom postupku.

U Engleskoj nije usvojen sistem generalne klauzule u pogledu potretanja spora protiv akata uprave, s obzirom da se tužba protiv akata uprave može podneti samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom, odnosno pravilima Common law-a. Ako zakon ne predviđa upotrebu posebnog pravnog sredstva protiv akata uprave, u tom slučaju primeњuju se pravna sredstva Common law-a. Postoji nekoliko pravnih sredstava koje poznaje Common law i koja se mogu primeniti — upotrebiti protiv pojedinih vrsta akata odnosno protiv pojedinih nepravilnosti. Zbog toga različita pravna sredstva pružaju i različite stepene pravne zaštite.

U jugoslovenskom upravnom pravu primenjen je sistem opšte (generalne) klauzule.

## *VI. Vrste sistema kontrole akata uprave*

Sa gledišta organizacije kontrole akata uprave smatra se da su u teoriji i praksi upravnog prava moguća tri sistema: 1) sistem administratora — sudije; 2) sistem posebnih upravnih sudova (tzv. kontinentalni ili evropski sistem) i 3) sistem sudova opšte nadležnosti, tj. redovnih sudova (anglosaksonski sistem).

Osim ova tri osnovna sistema postoje pojedine varijante navedenih sistema. Prema tome, ne postoji jedan sistem opšteg prava koji bi poveravao kontrolu nad zakonitošću upravnih akata u svim zemljama istom organu, kao što je to inače slučaj sa sudovima opšte nadležnosti za građanske i krivične sporove. Pri svem tom i u onim zemljama где за rešavanje upravnih sporova postoji sistem sudova opšte nadležnosti ili sistem posebnih upravnih sudova postoji takođe i dualizam nadležnosti sudova opšte nadležnosti i upravnih sudova u tom smislu, što ni u jednoj zemlji kontrola nad aktima uprave nije dodeljena isključivo bilo sudovima opšte nadležnosti, bilo upravnim sudovima. Prema tome, ne postoji jedinstvo nadležnosti u materiji upravnih sporova sa monopolem u korist jedne vrste sudova.

### *(A) Sistem administratora — sudije*

Ovaj sistem označava to da se sporovi koji nastaju iz upravno-pravnih odnosa rešavaju unutar same uprave, tj. da ih rešava samo uprava.

Ustanova administratora — sudije potiče iz francuskog upravnog prava i ona odavno pripada prošlosti i u francuskom upravnom pravu. Administrator — sudija predstavlja takvu instituciju koja je imala karakter vršenja kontrole nad aktima uprave. Ova ustanova nastala je u vreme velike francuske revolucije, kad su redovni sudovi bili isključeni od vršenja sudske kontrole nad upravom. U to vreme shodno proglašenom načelu podele vlasti rešavanje upravnih sporova bilo je pove-

reno samoj upravi. Tako su za rešavanje upravnih sporova, s jedne strane, postali nadležni šef države i ministri, a sa druge strane, uprava departmana.

Teorija o administratoru — sudiji (ministru — sudiji) davno je već napuštena u francuskom upravnom pravu, tako da pravna doktrina danas smatra akte ministra — aktima organa državne uprave, a ne aktima organa pravosuđa.

Sistem administratora — sudije u izvesnom modifikovanom obliku primjenjen je i u nekim socijalističkim zemljama. Na primer, u Sovjetskom Savezu ne postoji organizovana sistematska sudska kontrola zakonitosti upravnih akata, u formi upravnog spora. Ta činjenica se u sovjetskoj pravnoj teoriji podvlači kao zasebna osobenost Sovjetskog upravnog prava, po čemu se ono razlikuje od upravnog prava u bуржоаškim državama. Međutim, i ako u Sovjetskom Savezu pa i u ostalim socijalističkim zemljama ne postoji institucija upravnog spora u formalnom smislu, to ipak ne znači da sudovi u socijalističkim zemljama ne vrše u izvesnim materijama nadzor nad radom organa uprave. Tako, na primer, u Sovjetskom Savezu sudovi rešavaju izvesne sporove koji nastaju iz službeničkih i radnih odnosa, a i izvesne druge sporove u vezi sa upravnim aktima.

I u drugim socijalističkim zemljama (kao što su Mađarska, Poljska, Čehoslovačka, Bugarska i dr.) ne postoji upravni spor kao redovna pravna institucija i pravno sredstvo koje se može upotrebiti protiv svih upravnih akata, već je zakonom predvinena mogućnost za podnošenje tužbe protiv upravnih akata sudovima opšte nadležnosti samo u nekim upravnim stvarima. Prema tome, može se reći da u ovim zemljama nije primjenjena generalna (opšta) klauzula u vezi sa pokretanjem upravnih sporova protiv upravnih akata, već sistem enumeracije (nabranja).

Ovde treba dodati da i u anglosaksonskom pravu ustanova administrativnih tribunala ima izvesne sličnosti sa ustanovom administratora — sudije, s obzirom da je izvesnim propisima predviđeno da se upravni sporovi koji nastaju iz upravno-pravnih odnosa okončavaju u okviru organa uprave, tj. pojedine vrste organa uprave imaju ovlašćenja da rešavaju sporove, koji nastaju iz upravno-pravnih odnosa, u poslednjem stepenu.

#### (B) *Kontinentalni (evropski) sistem ili sistem posebnih upravnih sudova*

Za kontinentalni odnosno evropski sistem kontrole upravnih akata karakteristično je da se osnivaju posebni upravni sudovi, van sudova opšte nadležnosti (redovnih sudova), sa zadatkom da rešavaju isključivo upravne sporove. Pri svem tom kontinentalni, odnosno evropski sistem nije jedinstven, jer postoje izvesne razlike u pojedinim evropskim zemljama. S obzirom na to da li posebni upravni sudovi čine deo upravne vlasti ili su van sistema upravne vlasti, mogu se razlikovati dva oblika upravnog sudstva, i to: a) romanski sistem, b) germanski sistem.

## *1. Romanski sistem kontrole akata uprave*

Za romanski sistem kontrole akata uprave karakteristično je da se osnivaju posebni upravni sudovi, s tim što ti upravni sudovi ne čine deo sistema redovnog sudstva, već čine deo upravne vlasti. Ovaj sistem posebnih upravnih sudova primenjen je u Francuskoj i u Italiji, zbog čega ćemo se ukratko i zadržati na bitnim karakteristikama upravnog sudstva u ovim dvema zemljama.

### *a) Organizacija upravnog sudstva u Francuskoj*

U Francuskoj je danas Državni savet najvažniji i najviši upravni sud. Ostali upravni sudovi potčinjeni su Državnom savetu, s obzirom da se protiv njihovih odluka može izjaviti žalba Državnom savetu. U Francuskoj se upravnim sudovima smatraju: regionalni upravni sudovi, saveti za upravne sporove (prekomorski), Savet za morski plen. Nacionalni odbor za ratne nabavke.

Upravni sudovi koji su podčinjeni Državnom savetu kao kasacionom суду jesu još i sledeći: Računski sud, Sud za budžetsku disciplinu, Revizijski saveti, Vrhovni savet za nacionalno obrazovanje, Centralna komisija za socijalnu pomoć, Vrhovna komisija za vojne dodatke, Sud za ratne penzije, kao i velik broj tela koja su stvorena u toku poslednjih godina radi primene posebnih zakona: sudovi za ratne štete, Vrhovni savet za konfiskaciju nedopuštene dobiti itd.

Upravno sudstvo karakteriše se činjenicom da ima razvijenu organizacionu autonomiju, to jest da je odvojeno i nezavisno istovremeno od redovnog sudstva i od aktivne uprave. Odvojenost upravnog i redovnog sudstva karakteriše se činjenicom da svaki od ovih sudova ima sopstvenu nadležnost i time što je sastav osoblja jednog i drugog suda različit. Nezavisnost dveju vrsta sudova sastoji se i u činjenici da na vrhu dveju paralelnih sudskeih hijerarhija postoje dva vrhovna suda: Državni savet s jedne strane i Kasacioni sud s druge strane, koji predstavljaju svaki u svojoj oblasti vrhovne sude.

Osoblje Državnog saveta se sastoji iz: potpredsednika, 5 predsednika sekcija i jednog pomoćnika predsednika sekcija za sporove, državnih savetnika na redovnoj službi; sekretara DS (maitre de requête — posebna vrsta funkcionera) i pripravnika podeljenih na dve klase, kao i generalnog sekretara koji se postavlja između sekretara DS (maitre de requête). Državni savet nema predsednika s obzirom da predsedništvo pripada po zakonu prvom ministru, a ovoga u njegovom odustvu zamenjuje ministar pravosuđa.

Državni savet ima dvostruku ulogu: ulogu suda i saveta, ali je uloga suda znatno veća u poređenju sa savetodavnom ulogom Državnog saveta.

Sudske atribucije Državnog saveta veoma su značajne. On ne predstavlja samo vrhovni sud, koji ima zadatak da obezbedi jedinstvo sudske prakse, već je on istovremeno najviši sud i sud poslednjeg stepena, kao i sud koji rešava po žalbama.

U ustrojstvu Državnog saveta posebnu ulogu imaju poverenici vlade (les commissaires du gouvernement). Njih imenuje iz reda viših službenika Državnog saveta prvi ministar, na predlog ministra pravosuda. Ima 14 poverenika i dva pomoćnika i njihov zadatak sastoji se u zaštiti načela zakonitosti. Njihov položaj je nezavisan od uprave. Iako se oni nazivaju poverenicima vlade, njihov zadatak se ne sastoji u zaštitu interesova vlade i uprave, već u zaštitu načela zakonitosti.

Svaki upravni sud se sastoji od predsednika i tri ili četiri člana, od kojih je jedan zadužen funkcijom vladinog komesara. Kao i Državni savet, upravni sudovi imaju karakter suda i karakter savetodavnog tela uprave.

Treba dodati da u Francuskoj kontrolu nad izvesnim aktima uprave vrše i redovni sudovi (sudovi opšte nadležnosti). Uglavnom sudovi opšte nadležnosti vrše kontrolu nad aktima uprave privatno pravnog karaktera.

#### b) *Organizacija upravnog sudstva u Italiji*

U Italiji kontrolu akata uprave vrše: 1) pokrajinska upravna veća i Državni savet; 2) redovni sudovi; 3) u izvesnom smislu kontrolu vrši i Ustavni sud.

Upravne sporove u Italiji uglavnom rešavaju pokrajinska upravna veća i Državni savet.

Državni savet u Italiji je podeljen na šest sekcija: tri sekcije vrše savetodavnu funkciju za potrebe vlade i ministarstva, a četvrta, peta i šesta sekcija vrše sudsku kontrolu nad upravnim aktima. Svaka sekcija se sastoji od potpredsednika i najmanje sedam savetnika. Državni savet može vršiti sudsku funkciju ili u pojedinim većima ili u plenarnim sednicama koje se sastoje od 9 savetnika, to jest od 3 iz svake sudske sekcije, a koji su imenovani svake godine dekretom predsednika Republike.

Provincijsko upravno veće se pri vršenju sudske funkcije sastoji od 5 članova: prefekta (koji je glavni funkcioner vlade u provinciji) ili njegovog zamenika, dva savetnika prefekture imenovane od prefekta i dva starija člana koje bira provinčijski savet. Prema tome, provinčijsko upravno veće predstavlja reprezentativno telo lokalne jedinice.

Raspodela nadležnosti između redovnih sudova i upravnih sudova izvršena je na taj način, što su redovni sudovi nadležni da rešavaju sporove protiv akata protiv kojih tužilac ističe da mu je povređeno pravo, a upravni sudovi su nadležni da rešavaju sporove protiv akata kojim je povreden interes stranke na zakonu zasnovan. Ovakva podela nadležnosti između redovnih i upravnih sudova objašnjava se činjenicom, da je zakon poverio redovnim sudovima zaštitu prava, a da zaštita interesa dolazi u pitanje onda kada je reč o javnom interesu zasnovanom na zakonu, što znači da je aktom uprave povređen propis kojim se štiti javni interes. Nesumnjivo da je kriterijum koji služi za raspodelu nadležnosti između redovnih i upravnih sudova prilično neodređen, zbog čega u italijanskoj upravno-pravnoj teoriji ima predloga da se

ovaj kriterijum zameni drugim pouzdanijim. Treba dodati da je Državni savet u izvesnim upravnim materijama izrično zakonom ovlašćen da rešava sporove u kojima je reč o pravu stranaka. Pokrajinska upravna veća pak su nadležna da rešavaju upravne sporove samo u određenim oblastima normiranim zakonom, a pod uslovom da nisu u pitanju prava stranaka, jer takvi su sporovi u nadležnosti redovnih sudova. U izvesnim predmetima pokrajinska upravna veća imaju i isključivu nadležnost. Sporovi za koje su nadležna pokrajinska upravna veća pokreću se protiv akata organa opštinskih i pokrajinskih vlasti, a u okviru teritorije upravnog veća. Ako je reč o isključivoj nadležnosti pokrajinskih veća, u tom slučaju ona rešavaju i o svim pitanjima koja se tiču prava, izuzev nekih pitanja koja su zakonom stavljeni u nadležnost redovnih sudova. U nekim predmetima pokrajinsko upravno veće može zameniti upravni akt svojim (meritorno suđenje). Ovo ovlašćenje je ograničeno na materiju izrično određenu zakonom i ono obuhvata, prema opštem mišljenju, ne samo sudska ovlašćenja već, isto tako, i ovlašćenja aktivne uprave. U nekim materijama ovakva ovlašćenja ima i Državni savet.

## 2. Germanski sistem sudske kontrole upravnih akata

Za germanski sistem sudske kontrole upravnih akata karakteristično je da tu kontrolu vrše posebni upravni sudovi, ali da oni nisu sastavni deo upravne vlasti, već predstavljaju deo sudske vlasti, to jest jedan oblik posebnog i nezavisnog suda. Mi ćemo ukratko izložiti sistem sudske kontrole upravnih akata u Austriji i Nemačkoj dvema zemljama koje predstavljaju tipične predstavnike germanskog sistema sudske kontrole upravnih akata.

a) U Austriji sudska kontrola nad aktima uprave vrši Upravni sud i Ustavni sud. Nadležnost ovih sudova raspodeljena je tako da je Upravni sud nadležan da rešava upravne sporove pojedinačnim aktima uprave (tj. o zakonitosti upravnih akata) dok je Ustavni sud nadležan da rešava sporove koji se pokreću protiv pojedinačnih akata uprave, kojima povredeno ustavno pravo stranke, kao i sporove koji se pokreću protiv nezakonitih podzakonskih propisa. U Austriji je prema tome, upravno sudstvo organizovano centralistički, tj. u Austriji postoji jedan jedinstveni Upravni sud, koji je osnovan Zakonom iz 1875. godine. Već je tim zakonom u austrijskom upravnom sudstvu primenjena generalna klauzula u vezi sa pokretanjem upravnih sporova.

Sudovi opšte nadležnosti (redovni sudovi) nemaju ovlašćenje da rešavaju sporove o zakonitosti akata uprave, već su ovlašćeni da rešavaju sporove koji nastaju iz ugovora i drugih pravnih poslova organa uprave, kao i da rešavaju o odgovornosti za naknadu štete prouzrokovane nezakonitim radom organa uprave.

Austrijski upravni sud je odvojen od redovnih sudova i on je ustrojen kao posebni sud. Upravni sud je pravi sud, jer se sastoji od sudija koji su to po pozivu i koji su nezavisni. On rešava sporove naknadno, s obzirom da je nužno da se najpre iscrpi instancioni put u okviru

uprave. Upravni sud u Austriji nadležan je da rešava sporove protiv individualnih, pojedinačnih upravnih akata. Upravnim sporovima zaštićena su samo subjektivna prava stranaka. Upravni sud proučava samo ispitivanje zakonitosti upravnih akata, dok nije ovlašćen da ulazi u ispitivanje diskrecione ocene. Upravni sud je nadležan za rešavanje sporova protiv upravnih akata saveznih i zemaljskih organa, kao i protiv upravnih akata samoupravnih organa. U ovim granicama prostire se njegova nadležnost na sve pojedinačne upravne akte. Austrijsko upravno sudstvo je sveobuhvatno i može se reći da svi pojedinačni akti upravnih vlasti podležu razmatranju Upravnog suda.

Pri svem tom iz nadležnosti Upravnog suda su isključeni: 1) predmeti (sporovi), za čije je rešavanje nadležan Ustavni sud. Ovde, na primer, dolaze sporovi protiv akata u vezi sa ispitivanjem pravilnosti izbora, zatim tužbe zbog povrede ustavnih prava izvršene odlukom upravnih vlasti; 2) disciplinski predmeti saveznih službenika, službenika zemalja, okruga i opština. Oni se mogu obratiti Ustavnom суду sa tvrzenjem da im je povređeno pravo koje je Ustavom zaštićeno; 3) predmeti koji se odnose na patente; 4) predmeti u kojima u najvišoj instanci odluku donosi kolegijalni organ — ako je prema ustrojstvu ove vlasti (bilo prema saveznom ili zemaljskom zakonu) bar jedan njegov član sudija, a ostali članovi u vršenju svoje službe nisu vezani nikakvim instrukcijama i ako odluke te vlasti ne podležu poništavanju ili menjaju koje bi vršio viši upravni organ, osim ako izrično zakonom nije predviđena tužba Upravnog suda protiv akta takvog organa. U kolegijalne organe ove vrste ubrajaju se na primer Zemaljski agrarni senati, Vrhovni agrarni senat itd.

Kao što je već istaknuto, i Ustavni sud može da se pojavi u svojstvu upravnog suda. Ustavni sud je nadležan da rešava sporove protiv pojedinačnih odluka upravne vlasti (tj. protiv upravnih akata) ako tužilac smatra da mu je odlukom upravne vlasti povređeno pravo koje je inače zaštićeno ustavom. Nadležnost Ustavnog suda kao upravnog suda bilo je već od njegovog osnivanja ustanovljeno. U ustavna prava ubrajaju se subjektivna prava građana i drugih stranaka garantovana Ustavom. Ustavni sud je nadležan da prilikom rešavanja spora ispituje saglasnost upravnog akta sa zakonom, kao i saglasnost zakona na osnovu koga je donet osporeni upravni akt sa Ustavom, ako stranka osporava ustavnost zakona i ako je to potrebno da se spor pravilno reši.

Ustavni sud je ovlašćen da poništi osporeni pojedinačni upravni akt upravnog organa ako utvrdi da je tim aktom povređeno ustavno pravo tužioca.

b) *U Saveznoj Republici Nemačkoj* razlikuje se više grana upravnog sudstva. Organizacija upravnog sudstva regulisana je posebnim zakonom (Zakonom o ustrojstvu upravnog sudstva iz 1960. godine). Za rešavanje upravnih sporova postoji u zemljama upravni sud i vrhovni upravni sud, a u Savezu postoji Savezni upravni sud sa sedištem u Berlinu. Više zemalja može osnovati jedan zajednički Vrhovni upravni sud, s tim što se nadležnost jednog vrhovnog upravnog suda prostire i na teritorije susedne zemlje.

Upravni sud ima više veća. Veće se sastoji iz tri sudije i dvojice počasnih upravnih sudija. Vrhovni upravni sud sastoji se od predsednika i predsednika senata (veća) i većeg broja sudija. Vrhovni upravni sud ima više veća. Ova veća rešavaju u sastavu od trojice sudija.

Savezni upravni sud sastoji se iz predsednika i potrebnog broja sudija i podeljen je na više veća. Ova veća rešavaju u sastavu od pet sudija.

Počasne upravne sudije učestvuju na javnoj raspravi pri donošenju odluke sa istim pravima kao i redovne sudije.

Pri Saveznom upravnom суду постоји vrhovni savezni правобранilac koji je ovlašćen da radi zaštite javnih interesa učestvuje u svakom postupku koji se vodi kod Saveznog upravnog suda.

Zemaljski upravni sud ovlašćen je da rešava po pravilu u prvom stepenu po svim upravnim stvarima, to jest on je ovlašćen da rešava upravne sporove pokrenute kako protiv akata zemaljskih organa tako i protiv akata Saveznih organa uprave. Vrhovni upravni sud zemlje, kao i Savezni upravni sud rešavaju po pravilu povodom žalbe i revizije, to jest povodom uloženog pravnog sredstva. Izuzetno, ovi sudovi mogu da rešavaju u prvom i poslednjem stepenu kada je to zakonom izrično predvineno.

Upravni sudovi, po pravilu, rešavaju upravne sporove trostepeno. Ima, međutim, upravnih stvari o kojima sudovi rešavaju u prvom i poslednjem stepenu (i to kako Vrhovni upravni sud odgovarajuće zemlje, tako i Savezni upravni sud).

Savezni ustavni sud i ustavni sudovi zemalja ovlašćeni su da u izvesnom smislu vrše i kontrolu nad aktima uprave. Naime, ovi sudovi su nadležni da rešavaju sporove u vezi sa zaštitom osnovnih prava građana, kao i prava koja su izjednačena sa osnovnim pravima, a protiv akata uprave kojim su odnosna prava povredena.

### (C) *Anglosaksonski sistem*

Ovde ćemo razmotriti uglavnom sistem koji je primenjen u Engleskoj i u Sjedinjenim Američkim državama.

Anglosaksonska koncepcija ne poznaje razliku između javnog i privatnog prava, kao ni posledice koje iz te razlike proizilaze. Anglosaksonski pravni režim karakteriše se jedinstvom prava, postojanjem jednog jedinog opštег prava (Common law) kome su država, njeni organi i druga javna kolektivna tela potčinjeni na isti način kao i pojedinci. U Engleskoj državni i pravni razvitak prilično dugo nije bio uopšte stvorio posebno upravno pravo kao skup specijalnih pravnih normi koje regulišu organizaciju i rad uprave.

Ova engleska doktrina, koja je rezultat hiljadugodišnjeg razvoja, preneta je u SAD gotovo bez izmena, gde je ona konsolidovana i ojačana sudskom kontrolom ustavnosti i zakonitosti.

Prema angloameričkom opštem pravu sudovi opšte nadležnosti vrše u odnosu na upravu široku kontrolu, jer im je priznata obimna nadležnost u materiji upravnog spora. Međutim, statutarno pravo oduzelo je sudovima opšte nadležnosti rešavanje sporova u izvesnim upravnim materijama i na taj način smanjilo obim njihove kontrole.

Duh pravila opštег pravca imao je tendenciju da prizna sudovima opšte nadležnosti široko pravo kontrole nad upravom, koje je katkad prelazilo granice sudske kontrole nad upravom u evropskim zemljama.

Statutarne pravne međutim pokazuju se kao reakcija protiv opštih prava u odnosu na nadležnost sudova opšte nadležnosti. Isključenje nadležnosti ovih sudova posledica je priznanja upravi izvesnih prava koja se sastoje bilo u njenom ovlašćenju da donosi konačna rešenja protiv kojih ne može se podići tužba sudu, bilo da presuđuje u poslednjem stepenu upravne sporove. Sudovi opšte nadležnosti isključeni su od rešavanja upravnih sporova na taj način što je rešavanje izvesnih sporova povereno ministrima (kao, na primer, u Engleskoj), bilo izvesnim savetima, komisijama i drugim telima koja nemaju uvek svojstvo suda. Protiv odluka ministara, saveta, komisije, odnosno drugih tela u najvećem broju slučajeva je isključena sudska tužba i po pravnim pitanjima. Na taj način ustanovljen je sistem *administratora — sudije*.

Međutim, i u sistemu sudske kontrole nad radom uprave koju vrše sudovi opšte nadležnosti po opštem pravu bilo je izvesnih upravnih organa čiji su akti izmicali sudske kontrole. Na primer, akti centralnih organa uprave u principu vrlo dugo nisu mogli biti predmet kontrole sudova opšte nadležnosti.

### 1. Engleska

Po ustavu, a ni po ostalom pravu ne postoji razlika između upravnog i građanskog prava, zbog čega i rešavanje upravnih sporova, po pravilu, nije povereno specijalnim upravnim sudovima. Pri svemu tom sa razvojem statutarnog prava pojavljuju se kao što smo istakli, i posebni organi za rešavanje upravnih sporova. Prema tome, u Engleskoj postoje dva paralelna puta u vezi sa sudske kontrolom nad aktima uprave, s tim što je kontrola redovnih sudova (sudova opšte nadležnosti) isključena kada je ustanovljena kontrola koju vrše administrativni tribunali.

U sistem redovnih sudova u Engleskoj se ubrajaju Vrhovni sudovi i niži sudovi.

#### (A) U vrhovne sudove se ubrajaju:

1) *Vrhovni sud* koji je podeljen na dva dela i to viši sud — Apelacioni sud (Court of appeal) i niži sud — Visoki sud pravde (High Court of Justice).

2) *Dom lordova* najviši sud u građanskoj materiji i on je ovlašćen da rešava po žalbama protiv odluka Apelacionog suda, pod uslovom da žalbu dozvoli Apelacioni sud ili posebna komisija Doma lordova.

3. *Sudske veće Krunskog saveta* (The Judicial Committee of the Privit Council) koje je ovlašćeno da rešava u poslednjem stepenu po žalbama na izvesne odluke Suda admiriliteta i britanskih sudova van Engleske.

(B) *Niži sudovi* u koje se ubrajaju okružni sudovi (County Courts)

(C) *Sudovi mirovnog sudstva* u koje se ubrajaju: magistarski sudovi i neki drugi.

Kontrolu nad aktima uprave ne vrše samo sudovi opšte nadležnosti (redovni sudovi) već i tzv. *administrativni tribunali*. Administrativni tribunali su postojali i pre Drugog svetskog rata, ali posle ovoga oni su se vrlo brzo umnožili. Tako, na primer, administrativnih tribunala ima: 1) u oblasti *društvenih službi* (služba narodnog zdravlja, u vezi sa štetama industrijskog karaktera, u vezi sa nacionalnim osiguranjem, u vezi sa nacionalnom pomoći, u vezi sa pomoći porodicama); 2) u oblasti *planiranja i izgradnje zgrada* (zemljišni sudovi za procenjivanje, sporovi u vezi sa restrikcijama kirija, rešavanje od strane Londonskog suda za građevinske sporove); 3) u *oblasti poljoprivrede*; 4) u *oblasti transporta*; 5) *industrijske arbitraže*; 6) u *oblasti privrede* (poseban sud, koji se sastoji od predsednika, dvojice pravnika koje imenuje Lord kancelar i tri finansijska eksperta koje imenuje Ministarstvo finansija, za rešavanje pitanja u vezi sa trgovinskim investiranjem; poseban sud koji se sastoji od sudije i druga dva člana koje imenuje Ministarstvo trgovine a za rešavanje sporova koji proizilaze iz mera preduzetih radi zaštite ključne domaće industrije, komisija za monopole, Apelacioni tribunal za patente i zaštitne žigove i znakove, itd.

Sudske funkcije koje vrše ministri su takođe brojne (na primer, ovakve funkcije vrše ministar unutrašnjih poslova — u vezi sa naturalizacijom stranih državljanina, ministar prosvete — u vezi sa nagradama, penzionisanjem i platama učitelja, ministar saobraćaja, itd.). Pojedini ministri imaju i ovlašćenja za vršenje sudske arbitraže, kao i druge funkcije. Ministri u ovim slučajevima imaju ulogu apelacionih sudova, bilo sa pravom da konačno odlučuju ili se protiv njihove odluke može izjaviti žalba Visokom sudu; to jest oni odlučuju kao apelacioni sud po žalbama protiv odluka određenih upravnih organa.

U vezi sa nadležnošću sudova opšte nadležnosti (redovnih sudova) treba istaći da stranke mogu upotrebiti veći broj različitih pravnih sredstava protiv nezakonitih akata uprave.

Pravna sredstva jesu: *mondanus*, *prohibition* i *certiorari*, kao i *injunction* i *declaratory judgment*.

Ovde treba dodati da se u pojedinim slučajevima mogu upotrebiti još dva pravna sredstva, i to: *Quo warrantum* i *habeas corpus*.

## 2. *Sjedinjene Američke države*

Sudska kontrolu akata uprave u SAD karakteriše dualitet organa koji vrši tu kontrolu. Naime, kontrolu akata uprave vrše sudovi opšte nadležnosti, a prema tzv. opštem pravu (common law); a u izvesnim materijama kontrolu nad aktima uprave vrše i tzv. administrativni tribunali.

Pravo sudova opšte nadležnosti (redovnih sudova) u SAD da kontrolišu zakonitost akata uprave proizilazi iz opštег načela zakonitosti i, prema tome, akti uprave kao i akti svih državnih organa moraju biti u skladu sa zakonom i ustavom. Međutim, smatra se da je isključiva

kontrola sudova opšte nadležnosti nad zakonitošću uprave imala i izvesnih nedostataka.

Stoga je dalji razvoj društvenih odnosa u SAD doveo do stvaranja posebnog sisetma *administrativnih tribunala*, koji postaje u obliku različitih organa i to: (komisija, agencija, drugih upravnih tela) koji vrše ili samo poslove kontrole nad zakonitošću akata uprave ili pored tzv. sudske funkcije vrše još i upravne poslove dodeljene zakonom. Organi kojima je poverena kontrola nad radom uprave imaju po svojoj strukturi veoma različite položaje: ima takvih organa koji imaju karakter nezavisnih upravnih sudova ili karakter specijalnih upravnih sudova, ali ima i organa koji vrše upravne poslove ili imaju ovlašćenja da donose i opšte akte a pored toga imaju ovlašćenje da vrše i kontrolu nad zakonitošću rada uprave.

U SAD kontrolu nad aktima saveznih organa uprave vrše sudovi opšte nadležnosti, a kontrolu nad aktima organa uprave država članica vrše sudovi opšte nadležnosti država članica. Samo izuzetno kontrolu nad aktima organa uprava država članica mogu da vrše Savezni sudovi, a to će biti u slučaju kad je reč o izvesnom pitanju koje je od interesa za federaciju.

Kao primere upravnih sporova koji se rešavaju putem *administrativnih tribunala* pojedini američki autori navode sledeće sporove: 1) sporovi u vezi sa dozvolama i odobrenjima; 2) sporovi u vezi sa rešavanjem pitanja neloyalne konkurenциje u trgovini; 3) sporovi u vezi sa radnim odnosima; 4) sporovi iz socijalnog osiguranja; 5) poreski sporovi; 6) sporovi koji nastaju u vezi sa propisima za sprečavanje zloupotrebe u pojedinim privrednim granama i dr.

U vezi sa osnivanjem administrativnih tribunalova pojedini američki autori primećuju, da su sudska ovlašćenja američkih organa uprave nesumnjivo od većeg značaja nego što su ovlašćenja sudova opšte nadležnosti, a u odnosu na prava građana. Umnogovanje organa uprave koji imaju značajna sudska ovlašćenja dovelo je do stavljanja u prvi red problema upravnog sudstva. Takve tendencije u praksi „upravnog sudstva“ predstavljaju u izvesnom smislu vraćanje na sudstvo bez prava, pošto u tim stvarima u znatnoj meri odlučuje po slobodnoj oceni organ uprave. U angloameričkoj koncepciji redovni sud je više ili manje u položaju nepristrasnog arbitra između dveju ili više stranaka u sporu. Međutim, administrativni tribunal su vrlo retko, ako je to uopšte moguće, u nepristrasnom položaju sudije. Administrativni tribunal koji je po pravilu organ uprave ne može rešavati sporove sa „hladnom neutralnošću nepristrasnog sudije“. Ovde treba primetiti da u američkom sistemu postoje dva tipa administrativnih tribunalova odnosno dva tipa upravnog sudskog postupka: a) upravni organ može, kao što je to uvek u položaju sud, u datom slučaju biti u položaju suda između dve stranke koje se spore; b) međutim u mnogo većem broju slučajeva upravni organ biće u položaju da rešava u sporu u kome je i on sam jedna od stranaka. Svakako da je drugi tip administrativnih tribunalova mnogo značajniji za instituciju upravnog spora, odnosno za instituciju kontrole nad zakonitošću akata uprave.

*Dr Slavoljub Popović*

## LE CONTROLE JUDICIAIRES DES ACTES ADMINISTRATIFS

### RÉSUMÉ

Dans son article, l'auteur procède à une analyse comparative de quelques questions fondamentales dans le domaine du contrôle judiciaire des actes administratifs: la notion de ce contrôle, son évolution, la notion d'acte administratif, les divers systèmes d'organisation et de règlement des litiges surgis au sujet du contrôle des actes administratifs, etc.

Généralement, le contrôle judiciaire des actes administratifs se réalise sous forme de contentieux administratif. Cependant, la vue de la théorie n'est pas unanime sur la notion et la nature juridique du contentieux administratif. L'auteur expose les points de vue existant sur cette question (formel et matériel).

A propos de l'institution du contentieux administratif apparaît la question des idées sur lesquelles repose cette institution. Dans ce contexte, l'auteur indique deux idées fondamentales, deux conceptions: individualiste (subjectiviste) et universaliste (objectiviste).

Etant donné qu'il est habituel de comprendre sous contentieux administratif le litige surgi, d'une part, entre un organe d'Etat ou une organisation habilités à prendre des décisions exécutoires et, d'autre part, entre un particulier ou une personne morale et un organe d'Etat compétent, à propos des actes administratifs illégaux dont le règlement relève du tribunal compétent, l'auteur présente dans son exposé les caractéristiques de l'acte administratif qui est à l'origine du contentieux administratif. Son exposé est concentré, d'autre part, sur les catégories du contentieux administratif (objectif et subjectif), le contentieux de légalité des actes administratifs et le contentieux de pleine juridiction. A ce propos, l'auteur traite des catégories du contentieux administratif dans le droit yougoslave. La question suivante exposée dans l'article est celle des systèmes juridiques existant au sujet du contentieux administratif (système de clause général et système d'énumération).

L'auteur présente, enfin, les différents systèmes qui existent au sujet du contrôle des actes administratifs (système du juge-administrateur, système de cours administratives spéciales et système de tribunaux de juridiction générale). Le système du juge — administrateur est le vestige d'une forme périmée de contrôle des actes administratifs. Le système de cours administratives spéciales est développé notamment sur le continent, et l'auteur expose d'abord le système romain de contrôle des actes de l'administration (en France et en Italie), traite ensuite du système germanique (en Autriche et dans la République Fédérale Allemande, présente le système anglosaxon (en Angleterre et aux USA) et, enfin, le système yougoslave de contrôle judiciaire des actes administratifs (tribunaux compétents de statuer sur le contentieux administratif).