

## ULOGA UPRAVNOG SPORA U ZAŠTITI PRAVA GRAĐANA I ORGANIZACIJA

1. Upravni spor kao pravni institut uveden je u naš pravni sistem Zakonom o upravnim sporovima („Službeni list FNRJ” br. 23/52), koji je stupio na snagu 9. maja 1952. godine.

Zakonom iz 1952. godine rešavanje upravnih sporova povereno je vrhovnim sudovima narodnih republika i Vrhovnom sudu FNRJ, koji su upravne sporove rešavali u posebnim većima.

Prema odredbama Zakona o upravnim sporovima, sudovi u upravnim sporovima odlučuju o zakonitosti akata kojima državni organi i organizacije u vršenju javnih ovlašćenja rešavaju o pravima i obavezama u pojedinačnim upravnim stvarima. Iz ove zakonske odredbe proizilazi, da se pod upravnim sporom podrazumeva spor o zakonitosti upravnih akata koji se vodi između pojedinaca i organizacija, a na koje se taj akt odnosi, i državnog organa odnosno organizacije ili zajednice koja vrši javna ovlašćenja kao donosioca akta.

Iz odredaba Zakona o upravnim sporovima proizilazi, da se sudska kontrola nad radom uprave vrši samo u vezi sa donošenjem upravnih akata, a ne nad celokupnim radom državne uprave odnosno uprave koju vrše organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja.

2. Posle donošenja Ustava iz 1963. godine, koji načelu ustavnosti i zakonitosti posvećuje veći broj odredaba (VII glava), dolazi do izmene Zakona o upravnim sporovima. 1965. godine donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima, s tim što je tekst zakona objavljen u „Službenom listu SFRJ”, br. 21/65. Treba dodati da je institut upravnog spora u Ustavu iz 1963. godine postao i ustavna kategorija, jer je bilo izrično propisano da o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima državni organi i organizacije koje vrše javna ovlašćenja rešavaju o pravima ili obavezama, odlučuje sud u upravnom sporu ako za određenu stvar nije zakonom predviđena druga sudska zaštita”. Kao jedna od karakteristika izmena i dopuna upravnog spora iz 1965. godine može se navesti i to, da je opšta klauzula za pokretanje upravnog spora proširena u tom smislu, što je bilo dopušteno vođenje upravnih sporova protiv svih upravnih akata, ukoliko nije pokretanje upravnog spora izričito isključeno saveznim zakonom. U istom smislu glasi i odredba čl. 216. Ustava SFRJ iz 1974. godine („o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima državni organi ili samoupravne organizacije i zajednice koje vrše javna ovlašćenja rešavaju o pravima ili obavezama, odlučuje sud u upravnom sporu, ako za određenu stvar nije zakonom predviđena druga sudska zaštita”), s

tim što je u istom članu (stav 2) predviđeno, da se samo zakonom (što znači saveznom, republičkim i pokrajinskim zakonom) može izuzetno u određenim vrstama upravnih stvari isključiti upravni spor. Na ovaj način, a u skladu sa promenama izvršenim u odnosima između federacija i republika i pokrajina, republike i pokrajine dobile su takođe ovlašćenja da svojim zakonima isključuju upravni spor u određenim materijama.

Treba dodati da su izmenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima iz 1965. godine u naš pravni sistem, doduše samo privremeno, uvedena još dva nova pravna instituta i to institut iz čl. 68 Zakona o upravnim sporovima i institut iz člana 69. — 78. Zakona o upravnim sporovima, koji pružaju zaštitu prava građana i organizacija u slučaju kad su njihova ustavna prava povređena drugim pojedinačnim, a ne upravnim aktima (čl. 68), odnosno kada je do povrede ustavnih prava došlo radnjom službenih lica odnosno odgovornih lica u organima i organizacijama. Čl. 68. ZUS omogućava pojedincu ili pravnom licu da podnese zahteva za zaštitu ustavom utvrđenog prava samoupravljanja ili drugog osnovnog prava ili slobode, ako je do povrede tih prava došlo donošenjem konačnog pojedinačnog akta, a nije predviđena druga sudska zaštita; o tom sporu odlučuje odgovarajući vrhovni sud a shodno odredbama Zakona o upravnim sporovima. Zaštita pak povređenih prava samoupravljanja ili drugih osnovnih prava i sloboda u slučaju kad su ta prava povređena nekom radnjom službenog lica organa uprave odgovornog lica u radnoj ili drugoj organizaciji ostvaruje se kod okružnog suda u posebnom postupku, koji je propisan odredbama čl. 69—78 ZUS.

Još jedna značajna novela iz 1965. godine sastojala se u tome, što je mogućnost upravnog spora pune jurisdikcije znatno proširena, a što se može konstatovati iz odredbe stava 3. čl. 42 ZUS. Kad sud nađe da se osporeni upravni akti treba poništiti, može ako priroda stvari to dozvoljava i ako podaci postupka pružaju pouzdan osnov za to, presudom rešiti samu upravni stvar. Takva presuda u svemu zamenjuje poništeni akt"). Iako je upravni spor prema našem pravu organizovan, po pravilu, kao spor o zakonitosti upravnih akata, što ima za posledicu da sud kada nađe da je upravni akt nezakonit, poništiti taj akt ali ne ulazeći u rešavanje same upravne stvari, zakonskom novelom iz 1965. god. omogućeno je sudu da u svim drugim slučajevima može upravni spor da reši i kao **spor pune jurisdikcije**, tj. da poništavajući upravni akt istovremeno reši i samu upravnu stvar. Spor pune jurisdikcije nije ograničen samo na jednu upravnu materiju, kao što je to bilo prema propisanom tekstu iz 1952. godine (na upravne stvari socijalnog osiguranja), već spor pune jurisdikcije može biti rešen i presuda doneta u svakoj materiji. Doduše u samoj odredbi stava 3. čl. 42. ZUS postoje dva ograničenja u pogledu primene upravnog spora pune jurisdikcije, a to su: upravni spor pune jurisdikcije može se primeniti samo onda, ako priroda uprave stvari to dozvoljava i ako podaci postupka pružaju pouzdan osnov za to.

3. Uloga upravnog spora kao sredstva za kontrolu zakonitosti rada uprave bila je veoma značajna u proteklom periodu.

Pre svega upravni spor vrši izvesno preventivno dejstvo u tom smislu, što samo saznanje uprave da postoji mogućnost sudske kontro-

le nad njenim radom, kao i mogućnost da se svaki nezakoniti upravni akt poništi od strane nadležnog suda vrlo pozitivno deluje na organe i organizacije koji vrše javna ovlašćenja, da prilikom rešavanja upravnih stvari i donošenja upravnih akata vode računa o pravilnoj primeni zakona odnosno drugih podzakonskih propisa. Zbog toga organi i organizacije koje vrše javna ovlašćenja nastoje da svoje upravne akte usaglašavaju sa zakonom, kako ne bi izazvali vođenje upravnog spora od strane pojedinaca ili organizacija.

Upravni spor se pokreće protiv upravnog akta. Upravne akte mogu da donose državni organi (organi državne uprave, izvršni organi, izvršna veća i izvršni saveti opštinskih skupština, skupštine društveno-političkih zajednica, javna tužilaštva, javna pravobranilaštva, sudovi, kao i svi drugi državni organi) kada pojedinačnim aktima rešavaju upravne stvari. Međutim, upravni spor može se pokrenuti i protiv upravnih akata koje donose organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice koje vrše javna ovlašćenja. Javna ovlašćenja mogu se zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine poveriti organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, društvenim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama (član 152. Ustava SFRJ iz 1974. godine). Poveravanjem javnih ovlašćenja navedenim organizacijama i zajednicama ove mogu biti ovlašćene da u oblasti svoje delatnosti svojim aktima uređuju određene odnose od šireg interesa (tj. da donose opšte pravne akte), da rešavaju u pojedinačnim stvarima o pojedinačnim pravima i obavezama (tj. da donose upravne akte), kao i da vrše druga javna ovlašćenja.

4. U vezi sa rešavanjem upravnih sporova treba istaći, da Zakon o upravnim sporovima nije prihvatio sistem posebnih upravnih sudova za rešavanje upravnih sporova (kao što je to u Francuskoj, Austriji, Nemačkoj i drugim zemljama), već sistem sudova opšte nadležnosti (redovnih sudova), jer se smatra da ovaj sistem više odgovara organizaciji naše države, našim uslovima i potrebama.

Ustavom SFRJ iz 1974. godine, kao i odgovarajućim republičkim odnosno pokrajinskim ustavima predviđena je mogućnost da republike i pokrajine svojim zakonima pored ostaloga određuju i nadležnost za rešavanje upravnih sporova.

Tako, na primer, Zakon SR Srbije o redovnim sudovima („Službeni glasnik SRS”, 52/74) predvideo je da okružni sud kao sud opšte nadležnosti odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata u upravnom sporu za koje nije određena nadležnost drugog suda. S obzirom da je istim zakonom određeno da Vrhovni sud Srbije odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata republičkih organa, to znači da upravni sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata ostalih organa (tj. o zakonitosti upravnih akata opštinskih skupština ili drugih organa nižih od republičkih, ako se radi o konačnim upravnim aktima). U stvari najveći broj upravnih sporova preći će na Beogradski okružni sud, s obzirom da organi gradske skupštine imaju pravo da odlučuju u drugom stepenu po žalbama protiv rešenja donetih od strane opštinskih organa uprave na teritoriji grada Beograda.

Republičkim zakonom Bosne i Hercegovine („Sl. lis tSR BiH, br. 31/74) predviđeno je da upravne sporove rešava Upravni sud. Vrhovni sud BiH je ovlašćen da odlučuje u upravnom sporu kad je to zakonom određeno, kao i da odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima protiv pravno-snažnih presuda Upravnog suda kad je to zakonom određeno.

Ostale republike nisu još donele zakone kojima bi regulisale drukčije rešavanje upravnih sporova, što znači da u ostalim republikama važe odredbe Zakona o upravnim sporovima, prema kojima se protiv rešenja republičkih organa i organizacija kojima je republičkim zakonom povereno vršenje javnih ovlašćenja upravni spor pokreće kod republičkog vrhovnog suda, odnosno protiv rešenja pokrajinskih organa i organizacija i zajednica kojima su javna ovlašćenja poverena pokrajinskim zakonom rešava pokrajinski vrhovni sud.

Savezni sud pak odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata saveznih organa, ako saveznim zakonom nije drukčije određeno. Pod saveznim organima prvenstveno se podrazumevaju savezni organi uprave, savezne organizacije koje vrše poslove od interesa za federaciju, kao i drugi savezni organi (Savezno javno tužilaštvo, Savezno javno pravobranilaštvo, Savezno izvršno veće i dr.) odnosno organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice kojima je vršenje javnih ovlašćenja povereno saveznim zakonom.

Savezni sud je ovlašćen isto tako da u vezi sa upravnim sporovima rešava i povodom vanrednih pravnih sredstava: a) zahteva za ponovno ispitivanje odluke republičkog odnosno pokrajinskog vrhovnog suda odnosno odluke Vrhovnog vojnog suda i b) zahteva za zaštitu zakonitosti.

Vrhovni vojni sud odlučuje po tužbama protiv upravnih akata vojnih organa i protiv upravnih akata drugih saveznih organa i saveznih organizacija, kada je to saveznim zakonom propisano. Ovaj sud nadležan je prema tome, da rešava kako upravne sporove koje pokreću vojna lica, tako i upravne sporove koje pokreću lica koja nemaju svojstvo vojnog lica, ako je upravnim aktom vojnog organa rešavano o njihovom pravu ili neposrednom ličnom interesu zasnovanom na zakonu.

5. Sudovi ovlašćeni za rešavanje upravnih sporova mogu da ponište upravne akte zbog dve vrste razloga i to: zbog formalnopravnih razloga (nenadležnost, povreda pravila postupaka, greške u činjeničnom stanju) i materijalno pravnih razloga (povreda pravnih pravila i zloupotreba ovlašćenja).

Zloupotreba ovlašćenja kao razlog zbog koga se upravni akt može poništiti od strane sudova nadležnih za rešavanje upravnih sporova naročito se u širokom obimu koristi u francuskoj sudskoj praksi. Međutim, i naši sudovi su u pojedinim slučajevima koristili ovaj razlog za poništavanje upravnih akata. Poznato je da se teorija zloupotrebe ovlašćenja, kao razloga za poništavanje upravnih akata zasniva na ideji da su organi koji rešavaju u upravnom postupku, dužni da svoja upravna ovlašćenja upotrebljavaju isključivo i za dobro opštih društvenih interesa. Ovlašćenja organa nadležnih za rešavanje u upravnom postupku usko su vezana sa ciljem pojedinog pravnog instituta. Stoga kada organ koji rešava u upravnom postupku pri donošenju upravnog akta ima u vidu drugi cilj a ne onaj radi koga su mu data ovlašćenja, on time

vrši prekorachenje ovlašćenja. Prema tome, zloupotrebu ovlašćenja čini onaj organ koji upotrebljava svoja ovlašćenja prilikom rešavanja upravnih stvari zbog drugih pobuda i namera, a ne zbog onih zbog kojih su mu ta ovlašćenja poverena. Naročito treba istaći da upotreba ovlašćenja od strane organa nadležnih za rešavanje u upravnom postupku u izvesnom drugom cilju, a ne u zakonom predviđenom cilju, nije element slobodne ocene, već element zakonitosti. Stoga će upravni akti, kojima organi ne ostvaruju ciljeve sadržane u zakonskim propisima, biti nezakoniti.

I ako naš Zakon o upravnim sporovima nije predvideo poništavanje upravnih akata od strane nadležnih sudova zbog zloupotrebe ovlašćenja, ipak naši sudovi su u dosadašnjoj praksi poništavali u nekim slučajevima i one upravne akte, koji su bili doneti u drugom cilju a ne u cilju koji je organ prilikom donošenja upravnih akata trebalo da sledi. U našoj sudskoj praksi primena zloupotrebe ovlašćenja je moguća kako kod pravno vezanih akata, tako i kod akata donetih po slobodnoj oceni, s tim što se svakako teorija o zloupotrebi ovlašćenja primenjuje i u većem obimu prilikom rešavanja upravnih sporova protivu akata donetih na osnovu slobodne ocene. Jer organi koji rešavaju u upravnom postupku imaju šire mogućnosti da zloupotrebe ovlašćenja prilikom donošenja akata na osnovu slobodne ocene. A to je pokazala i dosadašnja sudska praksa, da je sud u više malova poništavao upravne akte donete na osnovu slobodne ocene, kada je konstatovao da je organ nadležan za donošenje upravnog akta povredio zakon, jer je akt doneo u drugom cilju, odnosno da je zloupotrebio svoja ovlašćenja.

6. U proteklih 23 godina institut upravnog spora je odigrao veoma veliku ulogu u zaštiti načela zakonitosti.

Od stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima u 1952. godini pa do kraja 1965. godine, u Jugoslaviji je pokrenuto 565,825 upravnih sporova, što znači prosečno 33.403 upravnih sporova godišnje<sup>1)</sup>. U godinama koje su sledovale posle 1968. godine broj pokrenutih upravnih sporova je postepeno opadao tako da je u 1973. godini pokrenuto ukupno upravnih sporova 26.452<sup>2)</sup>

Brojevi u upravnim sporovima koji se godišnje pokreću ne predstavljaju naročito velike brojeve, s obzirom da se u Jugoslaviji u toku godine donese preko dva miliona raznih upravnih akata. A to znači da se pokrene ukupno oko 1,2% upravnih sporova u odnosu na broj donetih upravnih akata godišnje.

Iz pojedinih podataka o pokrenutom broju upravnih sporova, kao i iz podataka koji ukazuju na broj uvaženih tužbi od svih rešenih upravnih sporova može se zaključiti, da upravni i drugi organi koji donose upravne akte iz godine u godinu poboljšavaju svoj rad, tako da se smanjuje i broj uvaženih tužbi u odnosu na broj svih rešenih upravnih sporova. Iz kratkog pregleda koji se ovde daje može se videti, da je broj uvaženih tužbi u godini 1956. procentualno bio najveći, a da je taj broj bio smanjen u 1968. godini, s tim da je broj uvaženih tužbi u

<sup>1)</sup> T. Janjić: „Anali”, br. 1—2/70.

<sup>2)</sup> Statistički izveštaj za 1973. godinu Saveznog sekretarijata za pravosuđe i organizaciju savezne uprave.

1973. godini procentualno jaš manji. To ukazuje na činjenicu da organi uprave i drugi organi koji rešavaju u upravnom postupku vode u većoj meri računa o pravilnoj primeni zakona, a verovatno da tome doprinosi i poboljšanje strukture kadrova koji rešavaju u upravnom postupku, što sve ima za rezultat da uprava bolje i pravilnije radi.

Vrhovni sud	uvažene tužbe u % od svih rešenih upravnih sporova					
	godina 1956		godina 1968		godina 1973	
	aps. broj	%	aps. broj	%	aps. broj	%
Bosne i Hercegovine	499	33,5	2.043	34,6	760	18,8
Crne Gore	157	29,1	212	20,9	307	33,9
Hrvatske	2.115	40,8	2.167	25,1	1.266	22,0
Makedonije	317	32,4	833	23,6	586	25,9
Slovenije	1.224	47,5	720	23,5	308	20,5
Srbije (sa AKMO)	4.013	37,9 bez SAP	3.914	24,5	1.803	20,3
Vojvodine	1.189	38,8	1.006	26	484	21,8
Kosova	—	—	562	32,4	396	26,4
Savezni vrh. sud						
Vrh. sud Jugoslavije	269	13,9	241	15,1	214	13,4 <sup>1)</sup>
Ukupno	9.839	36,9	11.696	25,8	6.133	21,4

7. Najpre smo ukazali na razloge zbog kojih se osporeni upravni akti mogu poništiti od strane suda. U tabeli koju niže navodimo, kao mogući razlozi zbog kojih se nište upravni akti navedeni su: nepravilna primena materijalnih propisa, povreda pravila postupka, nepravilno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje kao i drugi razlozi.

	Razlozi ništenja osporenih rešenja u procentu prema svim uvaženim tužbama							
	nepravilna primena materijalnog propisa		povreda pravila postupka		nepravilno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje		drugi razlozi	
	1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968	1973
	%	%	%	%	%	%	%	%
Bosne i Hercegovine	17,6	16,3	19,5	—	61,6	82,4	1,3	1,3
Crne Gore	—	2,6	8,5	19,2	84,9	76,2	6,6	2,0
Hrvatske	36,8	49,2	15,2	9,6	44,6	36,6	3,4	4,6
Makedonije	7,1	6,5	0,8	0,5	91,7	92,7	0,4	0,3
Slovenije	34	24,7	37,6	53,3	22,4	18,5	6	3,5
Srbije (bez SAP)	2,9	4,8	39,6	31,9	51,9	63,2	5,6	0,1
Vojvodine	19,4	13,2	13,5	15,1	66,5	69,6	0,6	2,1
Kosova	3,6	—	0,3	0,5	95,6	99,5	0,5	—
Vrhovni sud Jugosl.	78,8	67,8	3,3	3,7	10,8	2,8	7,1	25,7
Ukupno	16,9	19,0	23,2	16,4	56,4	62,1	3,5	2,5 <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Podaci uzeti iz članka T. Janjića („Anali”, br. 1—2/70) i Statističkog izveštaja za 1973. godinu, Saveznog sekretarijata za pravosuđe i organizaciju savezne uprave.

<sup>2)</sup> Podaci uzeti iz članka T. Janjića („Anali”, br. 1—2/70) i Statističkog izveštaja za 1973. godinu, Saveznog sekretarijata za pravosuđe i organizaciju savezne uprave.

Iz navedene tabele može se zaključiti da kao najčešći razlog za ništenje osporenih upravnih akata predstavlja nepravilno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, izuzev SR Hrvatske i SR Slovenije: u SR Hrvatskoj najčešći razlog zbog koga se nište rešenja predstavlja nepravilna primena materijalnog propisa, dok u SR Sloveniji najčešće razlog pak predstavlja povreda pravila postupka.

8. U sledećoj tabeli navodimo podatke o broju upravnih sporova koji su vođeni protivu upravnih akata opštinskih organa, upravnih akata republičkih i pokrajinskih organa, upravnih akata saveznih organa, upravnih akata zavoda za socijalno osiguranje i upravnih akata ostalih organa. Podatke dajemo za 1968. godinu i 1973. godinu.

Akti organa	ukupno osporenih		poništenih			
	aps. broj		aps. broj	%	aps. broj	%
	1968	1973	1968		1973	
opštine	4.562	3.623	1.234	27	774	21,4
republike -pokrajine	12.176	8.822	3.062	25,1	2.123	24,1
federacije	846	812	163	19,3	60	7,4
zavodi za socijalno osiguranje	22.572	12.706	6.848	30,3	2.490	19,6
ostalih organa	1.303	588	304	23,9	79	13,4
Ukupno	41.459	26.551	11.611		5.526	<sup>1)</sup>

Iz podataka sadržanih u ovoj tabeli može se zaključiti, da je najveći broj upravnih sporova vođen protiv upravnih akata zavoda za socijalno osiguranje. Međutim, jedna činjenica koja se može zapaziti upoređivanjem broja pokretnih sporova u 1968. i 1973. godini je i ta, da je broj sporova znatno manji u 1973. godini (u 1968. godini pokrenuto je ukupno 41.599 upravnih sporova, a u 1973. godini 26.551). Znatno je manji broj pokrenutih upravnih sporova protiv rešenja opštinskih, republičkih i pokrajinskih organa, kao i protiv rešenja zavoda za socijalno osiguranje, dok je broj pokrenutih upravnih sporova protiv upravnih akata saveznih organa ostao skoro isti.

U vezi pak sa podacima koji se odnose na broj poništenih upravnih akata može se zaključiti, da je znatno manji broj poništenih upravnih akata koji se odnose na poništenje upravnih akata saveznih organa u 1973. godini (iznosi 7,4%), dok je u 1968. godini taj procenat bio znatno veći (iznosio je 19,3%). Isto tako može se zapaziti i promeњeno stanje u vezi sa rešavanjem sporova protiv rešenja zavoda za socijalno osiguranje, jer je i 1968. godine poništeno oko 30,3% rešenja zavoda za socijalno osiguranje, dok je u 1973. godini taj broj znatno manji i iznosi 19,6% od ukupnog broja pokrenutih sporova.

Ostali pak procenti koji se odnose na broj poništenih rešenja opštinskih, republičkih i pokrajinskih organa se u mnogome ne razlikuje, jer su procenti približno slični u 1968. godini i 1973. godini.

<sup>1)</sup> Podaci uzeti iz članka T. Janjića („Anali”, br. 1—2/70) i Statističkog izveštaja za 1973. godinu, Saveznog sekretarijata za pravosuđe i organizaciju savezne uprave.

U posebnoj tabeli dajemo podatke o procentima uvažanih tužbi u odnosu na ukupan broj rešenih predmeta iz nekoliko upravno-pravnih materija (Raspoložemo podacima samo za 1959. godinu)

Vrhovni sud	1959 godine					
	radni i služb. odnosi		porezi		stanovi	
	aps. broj	%	aps. broj	%	aps. broj	%
Srbije	117	28,8	673	45,4	556	34,7
Vojvodine	88	39,6	217	75,1	206	73,8
Hrvatske	122	27,4	548	61,5	658	46,8
Slovenije	61	36,7	146	67,3	134	62,6
Bosne i Hercegovine	26	26,5	102	63,8	32	43,2
Makedonije	110	76,4	77	77,8	70	54,4
Crne Gore	5	17,8	2	66,7	2	33,3
Savezni vrhovni sud	66	35,3	—	—	—	—
Ukupno	595	35,1	1.765	56,2	1.658	44,9 <sup>1)</sup>

U sledećoj tabeli dajemo podatke o broju podnetih tužbi u 1973. godini a po pojedinim materijama, s tim što se daju i procenti u odnosu na ukupan broj tužbi podnetih u 1973. godini (naime ukupan broj podnetih u 1973. godini iznosi 26.551).

U 1973. godini pravosnažno je dovršeno upravnih sporova: Iz oblasti socijalnog osiguranja:

invalidske penzije	2.897	ili 10,9%
invalidnine	527	„ 2,0%
starosne penzije	2.082	„ 7,8%
porodčine penzije	475	„ 1,8%
zdravstvena zaštita	632	„ 2,4%
dotatak na decu	450	„ 1,7%
ostalo	2.241	„ 8,5%
Invalidnine i ostala primanja ratnih vojnih invalida	979	„ 3,7%
Invalidnine i ostala primanja mirnodopskih vojnih invalida	535	„ 2,0%
Utvrđivanje radnog i posebnog staža	2.948	„ 11,1%
Carine	581	„ 2,2%
Carinski prekršaji	696	„ 2,6%
Devizni prekršaji	290	„ 1,1%
Porez	2.304	„ 8,7%
Eksproprijacija	723	„ 2,7%
Arondacija	59	„ 0,2%
Agrar	54	„ 0,2%
Stambene stvari	692	„ 2,6%
Građenje	2.230	„ 8,4%
Ostalo	5.156	„ 19,4%
<b>UKUPNO:</b>	<b>26.551 ili 100,0%<sup>1)</sup></b>	

<sup>1)</sup> Podaci uzeti iz članka T. Janjića („Anali”, broj 1—2/70).

<sup>1)</sup> Podaci uzeti iz Statističkog izveštaja za 1973. godinu Saveznog sekretarijata za pravosuđe i organizaciju savezne uprave.



9. Na kraju možemo zaključiti, da je institut upravnog spora u protekle dvadeset i tri godine dao izvanredni doprinos u zaštiti prava građana i organizacija, odnosno u zaštiti načela zakonitosti. Dinamika našeg upravnog zakonodavstva stvarala je katkada i veoma zamršene pravne situacije, usled čega su i upravni kadrovi često bili u dilemi pri primeni zakona na pojedine konkretne slučajeve. Zbog toga se dešavalo da su građanima i organizacijama uskraćivana prava koje im je pozitivno pravo priznavalo. U takvim slučajevima je intervencija vrhovnih sudova rešavanjem upravnih sporova u korist stranaka bila od neocenjive koristi po naš pravni poredak.

Iako se relativno manji broj upravnih akata osporava tužbom kod sudova nadležnih za rešavanje upravnih sporova, ipak je uloga ovih sudova veoma značajna i to ne samo u odnosu na stranke kojima omogućava da dođu do svojih prava, već i u odnosu na upravu, s obzirom da su presude sudova imale i korisno instruktivno dejstvo.

Iskustvo u dvadesettrogodišnjem delovanju instituta upravnog spora nesumnjivo ukazuje, da je sudska kontrola zakonitosti rada upravo opravdala svoje postojanje i da je odgovarala svome cilju, koji je izražen već u članu 1. Zakona o upravnim sporovima — tj. zaštiti prava građana i učvršćenju zakonitosti u radu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Opravdanost postojanja instituta upravnog spora potvrdio je i novi Ustav SFRJ (član 216), uvođenjem upravnog spora kao ustavne kategorije. Stoga se pred naše organe nameće kao stalni zadatak — učvršćivanje i dalje razvijanje instituta sudske kontrole nad zakonitošću rada uprave.

Dr. POPOVIĆ SLAVOLJUB  
professeur à la Faculté  
de droit de Niš

## LE RÔLE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DANS LA PROTECTION DES DROITS DES CITOYENS ET DES ORGANISATIONS

### R é s u m é

Tout d'abord, l'auteur attire l'attention sur l'importance de la Loi relative au contentieux administratif de 1952, ainsi que sur l'importance des nouvelles de cette loi, effectuées en 1965. Le rôle de l'institution du contentieux administratif au cours des vingt-trois années qui viennent de s'écouler est d'une très grande importance. En premier lieu, l'institution du contentieux administratif exerce une action préventive à l'égard de l'administration, car la possibilité de l'annulation des actes administratifs est pour ainsi dire l'épée de Damoclès qui est suspendue au-dessus du travail de l'administration. L'auteur a signalé aussi les changements qui ont eu lieu après l'adoption de la Constitution de 1974 en ce qui concerne la compétence pour le règlement des contentieux administratifs. Tandis que dans la République socialiste de Serbie il est prévu qu'à part la Cour suprême de la RS de Serbie de même les tribunaux départementaux peuvent décider de la légalité des actes administratifs (quand la compétence de la Cour suprême de Serbie n'est pas prévue) dans la République socialiste de Bosnie-Herzégovine est institué le TRIBUNAL ADMINISTRATIF unique qui règle en première et dernière instances les contentieux administratifs.

Dans les autres républiques fédérées jusqu'à présent aucun changement n'a été effectué dans le règlement des contentieux administratifs. Il est prévu que la Cour fédérale peut régler les contentieux administratifs qui sont initiés contre les actes des organes fédéraux, ainsi que la possibilité de décider sur les moyens juridiques extraordinaires contre les jugements valables des autres tribunaux compétents de régler les contentieux administratifs.

Dans son exposé ultérieur l'auteur cite les documents qui se rapportent au nombre des contentieux administratifs au cours des années en indiquant, d'une part, que le nombre des contentieux administratifs diminue, c'est-à-dire que, d'autre part, le nombre des décisions annulées dans les contentieux administratifs diminue en pourcentage, ce qui prouve que le travail des organes compétents d'adopter les actes administratifs est amélioré dans une large mesure.