



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Милица Ј. Вукићевић Петковић

ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ниш, 2017.



UNIVERSITY OF NIŠ
FACULTY OF LAW



Milica L. Vukićević Petković

**THE SUBJECT OF AN ADMINISTRATIVE
DISPUTE**

DOCTORAL DISSERTATION

Niš, 2017.

Подаци о докторској дисертацији

Ментор:

Проф. др Предраг Димитријевић, редовни професор, Универзитета у Нишу,
Правни факултет

Наслов:

Предмет управног спора

Резиме:

Развој како обичајних тако и писаних правних правила која су уређивала саме корене управе, текао је упоредо са развојем државе. Развој правне државе ишао је паралелно са развојем уставне државе. Правна држава не може да се замисли без подвођења управе под закон, а управо из тога и произилази судска контрола управе која је неопходна за потпуно остваривање начела законитости управе и заштиту права и правних интереса грађана. Управни спор с једне стране представља средство за заштиту права и интереса грађана али с друге стране представља и ефикасно средство за обезбеђивање законитости рада управе. Подвођење управе под право везује се за Француску револуцију из 1789. године, у том погледу Француска је земља која је прва увела управни спор. Развој управног спора у Француској може се пратити кроз настанак и развој Државног савета, који је образован за време Наполеона 1799. године. Правна институционализација управе није свуда извршена на исти начин, у том смислу разликујемо два велика правна система, англосаксонски и европско-континентални. У англосаксонском праву правна институционализација управе подразумева подвођење управе под правне норме општег права, контролу управе врше судови опште надлежности. У европско-континенталном праву правна институционализација управе полази од подвођења управе под правне норме које припадају посебној грани права управном праву. У европско-континенталном систему прави се разлика између приватног и јавног права, а битан део тог правног режима су и посебни управни судови. Развој управног спора тј. судска контрола управе у Србији може се пратити од друге половине 19. века. Иако је Србија веома рано створила Државни савет по угледу на Француску, у формалном смислу управни спор се у Србији потпуно уводи уставом из 1869. године. Код нас управну делатност контролишу судови који представљају саставни део правосуђа и који поступају по посебним правилима, управног права. У зависности од позитивног права појединих земаља, предмет управног спора се одређује „шире“ или „уже“. Према француском позитивном праву предмет управног спора могу бити не само појединачни ауторитативни правни акти управе већ и општи акти управе, подзаконски прописи које доноси управа, као и управни уговори.

Према француском позитивном праву предмет управног спора је одређен веома широко за разлику од Немачког и Аустријског позитивног права, где се управни спор не може водити против свих општих аката управе. С обзиром да се у упоредном праву среће велики број различитих решења, мишљења смо да би се код нас требало одредити за она којима би се на најбољи начин пружила заштита правима грађана. Код нас се управни спор води у првом реду о законитости коначног управног акта, против других појединачних правних аката, због ћутања управе, а може да се одлучује и о захтеву за повраћај ствари и накнаду штете. Резултати научног истраживања потврдиће значај потребе да предмет управног поступка треба да буде усклађен са предметом управног спора. Сви акти који се доносе у управном поступку треба да имају директно отворен пут да се њихова контрола законитости оствари у управно-судском поступку, пред надлежним управним судом. Оно што је свакако највећи изазов а то је контрола законитости управних уговора. Проширени предмет управног спора ојачаће положај странке у управном поступку, на тај начин што ће им се гарантовати квалитетна судска заштита пред Управним судом.

Научна област:

Правне науке

Научна
дисциплина:

Управно право

Кључне речи:

Контрола управе, појам управни спор, предмет управног спора, управни акт, управни уговори, реформа управе.

УДК:

342.924:35.077.2

CERIF
класификација:

Управно право (S 111)

Тип лиценце
Креативне
заједнице:

CC BY-NC-ND

Date on Doctoral Dissertation

Doctoral
Supervisor:

LLD Predrag Dimitrijević, Full Professor, University of Niš, Faculty of Law

Title:

The subject of an administrative dispute

Abstract:

The development of both conventional and written legal rules that were governing the roots of the administration, has run in parallel with the development of the country. The development of legal state was going parallel with the development of constitutional state. The legal state can not be imagined without pandering Administration under the law, but precisely because of it stems judicial control of management, which is necessary for the full realization of the principle of legality and the protection of rights and legal interests of citizens. Administrative action presents a means to protect the rights and interests of citizens, but on the other hand it is also an effective tool for ensuring the legality of administrative operations. Pandering administration under the law is linked to the French Revolution from 1789, in this respect, France is a country that is the first to introduce an administrative dispute. The development of an administrative dispute in France can be followed through the occurrence and development of the State Council, which was formed during Napoleon time in 1799. The legal institutionalization of the administration is not done in the same way everywhere, in that sense we distinguish two big legal systems, Anglo-Saxon and European-continental. In Anglo-Saxon law legal institutionalization of the administration included the procuring administration under the legal norms of general law, management control exercised by courts of general jurisdiction. In the European-continental law legal institutionalization of the administration departs from pandering Administration under the legal standards that belong to a specific branch of law administrative law. In the European-continental system there is a difference between private and public law, and an important part of the legal regime are special administrative courts. The development of an administrative dispute actually juridical control of administration in Serbia can be traced back to the second half of the 19th century.

Although Serbia has created very early the State Council following the example of France, in a formal sense the administrative dispute in Serbia was fully introduced by the Constitution from 1869. At our place administrative activities are controlled by the courts, which are an integral part of the judiciary and acting under special rules, rules of administrative law. Depending on the positive law of certain countries, the subject of administrative dispute is defined broadly or narrowly. According to French positive law the subject of administrative dispute may be not only single authoritative legal acts of administration, but also the general acts of administration - implementing regulations issued by the administration, as well as administrative objections. According to French positive law the subject of administrative dispute is defined very broadly, unlike the German and Austrian positive law, where an administrative dispute can not be conducted against all acts of general administration. Regarding that in the comparative law we meet a number of different solutions, we believe that in our country we should choose the one that would be the best way to provide protection for the rights of citizens. We lead the administrative dispute in the first place about the legality of final administrative act against other individual legal acts because of the silence of administration, and it may be decided on the request for the return of items and damages. The results of scientific studies will confirm the importance of the need that the subject of the administrative procedure should be complied with the case of an administrative dispute. All acts adopted in the administrative procedure should have directly open the way so the control of legality can be accomplished in administrative proceedings in front of the competent administrative court. What is certainly a major challenge is a control of the legality of administrative contracts. Extended subject of administrative dispute will strengthen the position of the parties in the administrative procedure, in order to guarantee them the quality of court protection in front of the Administrative Court.

Scientific
Field:
Scientific
Discipline:

Legal sciences

Administrative Law

Key Words:

Control administrations, the concept administrative dispute, the subject of an administrative dispute, administrative act, administrative objections, administrative reform.

UDC:

342.924:35.077.2

CERUF
Classification:

Administrative law (S 111)

Creative
Commons
License Type:

CC BY-NC-ND

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
<i>Глава прва</i>	8
КОНТРОЛА УПРАВЕ.....	8
1. Појам и обележја контроле.....	8
2. Појам и врсте контрола управе.....	11
3. Настанак и развој судске контроле над радом управе.....	19
3.1. Настанак и развој идеје управног спора.....	19
3.2. Успостављање института управног спора.....	21
<i>Глава друга</i>	32
ПРАВНО-ТЕОРИЈСКИ АСПЕКТ УПРАВНОГ СПОРА.....	32
1. Појам судске контроле управе.....	32
2. Системи судске контроле управе.....	35
3. Циљ управно-судске контроле.....	43
4. Међународно правни аспект управног спора.....	45
4.1. Европска Конвенција за заштиту људских права и основних слобода.....	45
4.2. Управни спор у Европској заједници.....	47
4.3. Најзначајнији принципи управног права Европске уније.....	49
4.4. Препорука комитета министара Савета Европе о судској ревизији управних акара.....	51
5. Појам и врсте управног спора.....	52
5.1. Теоријски појам управног спора.....	52

5.2. Врсте управног спора.....	56
5.2.1. Субјективни и објективни управни спор.....	56
5.2.2. Спор пуне јурисдикције и спор за поништај управног акта.....	57
5.3.3. Првобитни и накнадни управни спор.....	59
6. Предмет управно-судске контроле.....	60
6.1. Законитост.....	74
6.2. Управни акт.....	76
6.2.1. Обележја управног акта.....	78
6.2.2 Појединачни акт.....	83
7. Покретање и ток управно-судског поступка.....	84
7.1. Појам управно-судског поступка.....	84
7.2. Разлози за покретање управног спора.....	88
7.3. Тужба у управном спору.....	90
7.4. Странке у управном спору.....	93
7.5. Покретање и ток управног спора.....	94
<i>Глава трећа.....</i>	<i>101</i>
ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ.....	101
1. Управни спор у француском праву.....	103
1.1.Порекло управног спора у Француској.....	103
1.2. Организација управног судства.....	114
1.3. Предмет управног спора у Француској.....	116
2. Управни спор у немачком праву.....	123
2.1. Настанак и развој управног спотра.....	123
2.2. Организација управног судства.....	125
2.3 Предмет управног спора.....	127

3. Управни спор у аустријском праву.....	131
3.1. Настанак управног спора.....	131
3.2. Организација управног судства.....	133
3.3. Предмет управног спора.....	134
4. Управни спор у Енглеској.....	136
4.1 Настанак и развој управног спора.....	136
4.2. Специфичност судске контроле у Енглеској.....	138
<i>Глава четврта.....</i>	<i>141</i>
ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У ДРЖАВАМА НА ПРОСТОРУ СФРЈ.....	142
1. Развој управног спора у СФРЈ.....	142
2. Предмет управног спора у Хрватској.....	152
2.1. Развој управног спора у Хрватској.....	152
2.2. Предмет управног спора.....	154
3. Предмет управног спора у Црној Гори.....	158
3.1. Развој управног спора у Црној Гори.....	158
3.2. Појам и предмет управног спора.....	159
4. Предмет управног спора у Босни и Херцеговини.....	163
5. Предмет управног спора у Македонији.....	177
<i>Глава пета.....</i>	<i>179</i>
ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ.....	179
1. Настанак и развој управно-судске контроле.....	179
2. Актуелни правни режим управног спора у Србији.....	184
3. Предмет управног спора у Србији.....	186
3.1. Законитост коначног управног акта.....	187
3.1.1. Управни акт у вези са управним спором.....	191

3.1.2. Обележја управног акта.....	194
3.2. Законитост поједуначних аката.....	210
3.3. Управни уговори.....	219
3.3.1. Појам, обележја и врсте управних уговора.....	219
3.3.2. Решавање спорова.....	227
3.4. „Ћутање“ управе.....	231
3.5. Повраћај ствари и накнада штете.....	236
ЗАКЉУЧАК.....	239
ЛИТЕРАТУРА.....	246
БИОГРАФИЈА АУТОРА.....	259
ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ.....	260
ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ЕЛЕКТРОНСКОГ И ШТАМПАНОГ ОБЛИКА ДИСЕРТАЦИЈЕ.....	261
ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ.....	262

УВОД

1. **Предмет научног истраживања** је у првом реду значај и домет контроле управе са посебним освртом на судску контролу управе. У том контексту предмет истраживања је један посебан аспект судске контроле управе – управни спор. Управни спор је предмет наше пажње са једног посебног аспекта, са аспекта предмета спора а што је прво и готово претходно питање, које са своје стране задире у суштину управног спора. Анализа појма и предмета управног спора подстиче и сагледавање историјског аспекта из кога се може јасно видети да је са слабљењем демократичности друштва смањивана и важност управног спора као института заштите законитости. Избор предмета научног истраживања који се односи на предмет управног спора определила је повећана актуелност теме у савременом управном праву и потреба да се у оквиру реформских процеса јавне управе, овом питању посвети одговарајућа пажња. С обзиром да се ширина судске заштите грађана од деловања управе огледа у питању правног уређења предмета управног спора, стога се овом питању посветила пажња кроз анализу српског управно-судског права, немачког и француског права, као и права држава у окружењу (првенствено у Хрватској, Црној Гори и др.). Истраживање се базира на проучавању судске праксе немачког и француског права те његовим поређењем са позитивним српским прописима који уређују управни спор тј. питање предмета управног спора као темељно питање осигурања судске заштите од рада управе.

Развој управног спора, тј. судска контрола управе у Србији, може се пратити и анализирати углавном од друге половине 19. века. Иако је Србија веома рано створила Државни савет по угледу на Француску (који је тада заједно са кнезом делио законодавну и управну власт), у формалном смислу управни спор се у Србији потпуно уводи Уставом из 1869. године. Важећи Закон о управним споровима у Републици Србији донет је децембра 2009. године. Управни спор је у

том смислу несумњиво претрпео одговарајуће измене и усаглашавања. У наведеном закону је по први пут предмет управног спора проширен и на појединачне акте који нису управни акти. Међутим, пракса је показала да иако законодавац проширује предмет спора, судска пракса нерадо прихвата да одступи од устаљене праксе предмета спора као коначног управног акта.

Предмет истраживања јесте анализа предмета управног спора који је код нас и у региону утемељен на моделу Закона о општем управном поступку како је то постављено у аустријском Закону о управном поступку (1920). Каснији закони о управним споровима су се надовезивали на Закон о општем управном поступку који је полазио од тога да је предмет управног поступка доношење решења и закључака у конкретној управној ствари. Надовезивајући се на Закон о управном поступку, законске норме о управном спору као предмет спора одређују управни акт, који је уз то коначан и донет у конкретној управној ствари. Ту се отворило питање самог појма управног акта који је у нас уведен законским нормама о управном спору, а не Законом о општем управном поступку. Зато је важно размотрити појам управног акта у односу на предмет управног поступка и видети да ли су сва решења и сви закључци који се доносе у управном поступку – саобразно правилима Закона о општем управном поступку – управни акти или је појам управног акта „ужи“, или можда „шири“. На основу управно-судске праксе намеће се закључак да је појам управног акта „ужи“, да он обухвата сва решења али не и све закључке. Закључци који немају решавајуће дејство нису управни акти. Тако је дефинисањем појма управног акта, што је учинио сам законодавац у Закону о управним споровима, одређен предмет управног спора. Дакле, предмет управног спора јесте оцена законитости коначних управних аката.

Међутим, тако одређен предмет управног спора је „узак“ и у односу на нека компаративна решења у законима о управном спору, али и у односу на надлазећу тенденцију да се и предмет регулације управног поступка проширује и на готово

све појединачне управне акте који се доносе од стране управе (Хрватска, Црна Гора, Србија). Истовремено, у неким европским управним системима (Француска) предмет управног спора је традиционално и концептуално веома широко постављен. Наиме, француски Државни савет оцењује законитост не само управних аката већ и управних уговора, као и управних радњи и најзад и општих аката управе (управних прописа) који су иначе у осталим европским управним системима у надлежности уставних судова. С друге стране, не само да је широко постављен сам предмет контроле, већ је и садржина контроле постављена максимално широко. Ради се не само о оцени законитости наведених аката већ контрола у садржинском смислу обухвата и оцену целисходности свих ових аката, што чини да је реч о максимално могућем предмету управног спора.

У немачком управном систему предмет управног спора је нешто ужи у односу на француски управни систем али је шири него што је то реч у аустријском систему управног спора који је строго оријентисан на управне акте и оцену њихове законитости.

Реформе управног система код нас иду у правцу проширења предмета управног спора од управних аката и на управне уговоре и управне мере, наравно у смислу оцене законитости наведених аката. Та тенденција је повезана и са реформом Закона о општем управном поступку, у ком се не доносе само управни акти, већ се закључују и управни уговори.

Најзад, проширење предмета управно судске заштите доводи до одређених концептуалних и теоријских промена (појам управне ствари), али и до сасвим практичних промена (проширење надлежности управних судова и др.).

2. Циљ научног истраживања предмета управног спора јесте истражити некадашња као и садашња законска решења, пре свега Закона о управним споровима, која одређују предмет управног спора. Поред позитивно правних

решења, потребно је и указати на управно судску праксу, која понекад одступа од непрецизних и често уопштених позитивно правних формулација о предмету управног спора. У том смислу пракса управних спорова понекад проширује али чешће сужава предмет управно судске контроле. Отуда треба указати на суштинску повезаност Закона о општем управном поступку (ЗУП) и Закона о управним споровима (ЗУС), који у пракси често није остварен у номотехничком смислу.

Управо се на овом питању заснива актуелност теме, нарочито са отпочињањем процеса реформе јавне управе и прилагођавања правне регулативе прописима европских држава. Реформа управног поступка је повезана и са реформом управног спора па је циљ да се укаже на тенденцију нових законских решења у Закону о управним споровима у вези са предметом спора, које су испровоциране променама у предмету Закона о општем управном поступку. Наиме, нацрт Закона о општем управном поступку као предмет управног поступка предвиђа, не само управне акте већ и управне уговоре и управне радње. У том смислу измене Закона о управним споровима су неминовне.

Са друге стране, потребно је указати како се проширење предмета спора одражава на саму структуру процедуре, све фазе поступка и његову динамику. Поред тога, циљ је указати како се тенденције у промени предмета спора одражавају на положај странака у поступку као и правна средства и какве се измене могу очекивати. У том смислу ова тема постаје актуелна не само у теоријском смислу већ и у сасвим конкретном практичном смислу јер истраживања у овом смислу могу значити и конкретан допринос у предстојећим реформама управно судске процедуре која нам је пред вратима.

На основу постављених циљева следе и задаци истраживања:

- Анализирање постојећих научних сазнања о значају контроле управе;

- Разматрање појма судске контроле управе кроз који се остварује заштита права грађана у односу на управу;
- Анализирање предмета управног спора у нашем праву;
- Анализирање предмета управног спора у упоредном праву;
- Истраживање могућности проширења предмета управног спора у нашем праву а по узору на упоредна законодавства;
- Утврђивање могућих предлога за унапређивање правне регулативе и проширење предмета управног спора у Републици Србији.

3. Очекивани резултати, научна заснованост и допринос истраживања.

У истраживању ће бити извршена теоријска разрада правног регулисања предмета управног спора са посебним освртом на анализу утицаја правне регулативе предмета управног спора у пракси. Поред наведеног биће извршена и упоредна анализа управноправних система Немачке и Француске. Резултати теоријског истраживања треба да допринесу бољем разумевању предмета управног спора и сагледавању значаја предмета управног спора у односу на друге сегменте управног спора. Пре свега, мисли се на положај странке и правна средства која треба да допринесу заштити њихових правних интереса али и заштити јавног интереса.

С обзиром да се у упоредном праву среће велики број различитих решења, мишљења смо да би се код нас требало одредити за она којима би се на најбољи начин пружила заштита правима грађана.

Резултати научног истраживања потврдиће значај потребе да предмет управног поступка треба да буде усклађен са предметом управног спора. Другим речима, сви акти који се доносе у управном поступку треба да имају директно отворен пут де се њихова контрола законитости оствари у управно-судском

поступку, пред надлежним управним судом. То даље треба да доведе до проширене надлежности управних судова као и до јачања његових кадровских капацитета и професионализације. Оно што је свакако највећи изазов а то је контрола законитости управних уговора. Због тога управни уговори могу бити квалитетно контролисани од специјализованих управних судова. Са друге стране то ће довести и до растерећења судова опште надлежности.

Најзад, проширени предмет управног спора ће ојачати положај странке у управном поступку јер ће им се гарантовати квалитетна судска заштита пред Управним судом. Резултати истраживања предмета управног спора указаће на тенденцију проширења предмета што има за последицу и потребу преиспитивања постојећег пакета правних лекова, који су иначе „прављени“ према моделу спора који је имао за предмет искључиво управни акт. Постојеће разлоге за употребу правних средстава треба преформулисати делимично и прилагодити „новом“ концепту управног спора, са предметом знатно ширим од важећег модела управног спора. У том контексту остварује се и питање постојања жалбе као „редовног“ правног лека у управном спору.

4. Примењене научне методе. Приликом изучавања предмета управног спора коришћене су следеће научне методе: правни (нормативни) метод, правно-историјски метод, компаративни метод, метод анализе, метод синтезе и друге.

Нормативни или правни метод треба да допринесе успешној анализи позитивно-правних одређивања предмета управног спора у Закону о управним споровима Републике Србије али и у законодавствима у компаративним упоредним системима. Међутим, потребна је и упоредна анализе (компаративан метод) предмета управног поступка и управног спора јер ова два поступка су комплементарне процедуре које се морају пратити истовремено и усклађивати. Ако се тврди супротно то се мора аргументовати и наравно предвидети друге судске процедуре у којима ће се контролисати законитост аката који се доносе у управном

поступку а њихова се контрола не обезбеђује у управном спору (евентуално на пример када је реч о управном уговору). Поред нормативног метода који је основа, у истраживању ће се користити и друге методе.

Истраживање предмета управно судске заштите захтева потребу историјско-правне анализе, с циљем сагледавања генезе домаћег права у односу на предмет управног спора, па ће се у том правцу у раду користити историјско-правни метод. Разуме се, да ће се користити упоредно-правни метод, имајући у виду да се једино путем упоредно-правне анализе предмета управног спора у европском упоредном простору могу спознати предности и мане ужег или ширег одређења предмета спора. То треба да буде пут ка изналажењу „најбољих“ стандарда на којима треба утемељити престојећу реформу управно-судског поступка.

Анализа предмета управног спора почиваће и на ванправним (политиколошким или социолошким) истраживањима, особито у светлу предмета управног спора наспрам психологије поступка пред судом, као и у погледу легитимних очекивања странке у управно-судском поступку.

ГЛАВА ПРВА

КОНТРОЛА УПРАВЕ

1. ПОЈАМ И ОБЕЛЕЖЈА КОНТРОЛЕ

Етимолошки посматрано, реч „контрола“ води порекло од француске речи „*la controle*“, која је настала спајањем две првобитне речи „*contre*“ и „*role*“, где „*role*“ означава један званичан регистар у који се уписују извесне релевантне околности и чињенице, док „*controla*“ означава један други, паралелни регистар, који је вођен због упоређивања и верификације првога.¹

Од наших теоретичара, између осталих, Славољуб Поповић се бавио анализирањем утврђивања значења појмова „контрола“ и „надзор“ са акцентом на језичка схватања и значења у појединим језицима. „Алфабетски и аналогни речник француског језика дао је три дефиниције о појму контроле: . . . 1) стављање државног жига на предмете израђене од злата и драгоцених метала; 2) означава такође верификацију аката, права, докумената; 3) може значити испитавање, надзор.“² Уз другу дефиницију дати су ови примери: судска контрола, контрола уставности, закона, контрола јавних финансија итд. Према томе, реч „контрола“ може бити синоним за речи „верификовати“ , „испитивати“ ; исто тако за речи „надзирати“ , „опсервирати“, глаголи који дефинишу различите акције;

¹ Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, III књига, Београд, 1933, стр. 2.

² С. Поповић, *Органи и облици контроле у СФРЈ*, Информатор, Загреб, 11-12/80, стр. 8.

верификовање имплицира интервенције *a posteriori*, док реч „надзирати“ („surveiler“) означава једну сталну акцију.“³

У нашем језику реч „контрола“ има више значења. Контрола значи : „двоструки регистар, двоструко рачуноводство у канцеларијама да би се избегле грешке, злоупотребе и сл., контролна књига, надзор, надгледање“.⁴

У домаћој лексикографији речи „контрола“ придају се следећа значења: „Надзор чији је циљ, задатак да провери нешто, надзор уопште; „установа која проверава нешто“ , „ контролор“; „службеник, односно више службеника који врше контролу" и "моћ, власт, господство, господарење над нечим“.⁵

Анализом етимолошког значења речи „контрола“ можемо уочити да се она (контрола) може посматрати са два аспекта: *објективног* и *субјективног*. У објективном смислу под контролом се подразумева одређена делатност, односно скуп одређених активности. У субјективном смислу, реч „контрола“ има значење органа (субјекта) који обавља ту делатност. С друге стране, уз "контролу" се као синоним употребљава и реч „надзор“.

У правној теорији већина аутора појмове „контрола“ и „надзор“ посматрају као синониме, јер и један и други подразумевају „*субординацију њихових вршилаца*“. Код обе појаве имамо одређен предмет и утицај надзорног, односно контролног органа на лице које трпи надзор, с тим што се надзор може сматрати ширим и трајнијим процесом, па се контрола може сматрати саставним делом надзора. „Она представља најважнији и најјачи облик утицаја вршиоца надзора према ономе чија се активност надзире“.⁶

³ Исто.

⁴ М. Вујаклија, *Лексикон страних речи и израза*, Београд, 1980, стр.461.

⁵ *Речник српскохрватскога књижевног језика*, Нови Сад, 1967, II књига, стр. 833.

⁶ Исто.

Посматрати „контролу“ у смислу органа који је обавља значи задржати се само на једном формалном обељежју те специфичне делатности. Приликом појмовног одређивања „контроле“ мора се поћи од њеног *објективног* схватања, од контроле као делатности покушавајући да одредимо њена материјална обележја.

Контрола представља свесну људску активност, која се састоји у упоређивању постигнутих резултата са очекиваним.⁷ У том смислу контрола се састоји од посматрања и оцењивања туђе делатности, и то према раније утврђеним мерилима, након чега, утврди ли се да постоје одступања, "може доћи до одређене интервенције корективног карактера, усмерене на отклањање недостатака."⁸ Она увек подразумева однос између два различита субјекта у којем је један, условно речено, *активан*, а други *пасиван*. Активна улога приписује се субјекту који контролише а пасивна оном чија се делатност оцењује. Осим *субјеката* контроле (контролора и контролисаног), могу се издвојити још два елемента код сваке контроле, а то су : *предмет* или објекат контроле и *овлашћења* вршиоца контроле којима он остварује свој утицај.

Сврха контроле јесте „оптимизација остваривања постављених циљева“, где се подразумева вршење утицаја на контролисаног субјекта ради уочавања почињених грешака и њиховог евентуалног отклањања уколико је фактички могуће. Она (контрола) "није сама себи циљ, него служи одређеној интервенцији како би се уочене грешке отклониле". Осим корективне функције, контрола има и значајно превентивно дејство према контролисаном субјекту који под њеним утицајем настоје да своју делатност сведу у предвиђене оквире и избегну последице.⁹

⁷ Е. Пусић, *Наука о управи*, Народне новине, Загреб, 1989, стр.343.

⁸ Д. Милков, *Управно право III, контрола управе*, Нови Сад, 2003, стр. 8.

⁹ *Исто*, 9.

Контрола „као друштвена појава широког спектра обухвата три релативно одвојене фазе: прва - надгледање ради упоређивања *предвиђеног и оствареног*. Друга - *оцена, констатација* на основу извршеног проверавања: потврђивање или негирање контролисаног понашања. Трећа - *одговарајућа интервенција* као последица изражене оцене“.¹⁰

Да би процес контроле био успешан, неопходно је испунити одређене претпоставке. Једна од најважнијих је *компетентност* контролора који мора бити стручан, јер само стручан субјекат контроле може обезбедити да се она на квалитетан начин обави. Важан елемент код процеса контроле јесте и потпуна *информисаност* контролора, која се огледа у потпуном увиду у све чињенице, податке и информације о предмету контроле. Надаље, *непристрасност* контролора као елемент у вршењу контроле подразумева личну незаинтересованост која треба да му омогући критичко држање у односу на предмет контроле. Постоје и неки други елементи који су од важности за успешну и квалитетну контролу, и то су: *савесност, брижљивост и темељитост* приликом процеса вршења контроле.¹¹

2. ПОЈАМ И ВРСТЕ КОНТРОЛА УПРАВЕ

У савременим правним и демократским државама управа као централна појава у друштву обавља бројне и разноврсне послове, користећи при томе широка овлашћења којима располаже. Управо ширина тих овлашћења и самосталност у одлучивању прибављају управи велику моћ у односу на грађане, при чему се јавља могућност грешака у раду и испољавања самовоље. „Све власти могу да греше, али управна власт највише. Она има највећи број органа,

¹⁰ З. Р. Томић, *Опште управно право*, Београд, 2009, стр. 53.

¹¹ Д. Милков, *Управно право* III, контрола управе, Нови Сад, 2003, стр. 9.

најраспрострањеније функције, своје одлуке доноси брзо и често их одмах спроводи у дело¹². Напор савременог друштва усмерен је у правцу ограничавања моћи управе и сузбијања њене самовоље, да она не би постала отуђени део друштва, те се она (управа) подвргава вишеструкој контроли. С друге стране, истовремено треба омогућити и њено ефикасно функционисање, да би била у функцији напретка тог друштва, а не његов дефанзивни пратилац.

Под контролом управе подразумевамо ону *врсту контроле која за свој предмет има управу*. Осим предмета, битно обележје је и у *субјекту*, и то оном субјекту који је подвргнут контроли. Управа као контролисани субјект не схвата се у ужем смислу, као државна управа већ у ширем, као јавна управа (локална управа и јавне службе). Као субјект контроле могу се појавити бројни органи: Скупштина, Влада, судови, тужилаштва, органи управе, омбудсман итд. Свако од њих врши одговарајућу врсту контроле која се и по предмету и по обиму овлашћења разликује једна од друге.¹³ Дакле, контрола управе представља један заједнички појам који обухвата било коју врсту контроле управе, без обзира на то ко је врши, са каквим овлашћењима, у каквом поступку и са каквим последицама. Овако широк појам може се поделити на поједине врсте и облике, користећи при томе различите критеријуме за класификацију који ће дати и различите поделе.¹⁴

Без обзира о којој врсти контроле управе је реч, циљ им је заједнички - заштита права и правних интереса грађана, али истовремено и заштита објективне законитости. Такође, сврха сваке контроле управе јесте „утврдити постиже ли управна организација циљеве који су јој постављени, испуњава ли сврху ради које је основана“.¹⁵ Управа је динамична друштвена појава, у којој се мењају односи, па се с тим у вези мења садржај функције контроле; временом она се претвара све

¹² Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, III књига, Београд, 1933, стр.1.

¹³ П. Димитријевић, *Управно право II*, Ниш, 2008, стр.150.

¹⁴ Д. Милков, *Управно право III, контрола управе*, Нови Сад, 2003, стр.11.

¹⁵ Р. Блажевић, *Управне знаности*, Ријека, 2007, стр.163.

више у стручну делатност одређивања критеријума успешности, мерења одступања од тих критеријума, и исправљање тих одступања.¹⁶

Управна делатност обилује многобројним и разноврсним пословима, па је и контрола над управом многострука. С обзиром на различите критеријуме класификације, могу се извршити и различите поделе контроле управе.

У зависности од тога да ли је контролор у оквиру управе или ван ње, контрола се може поделити на *унутрашњу* и *спољну*. Унутрашњу контролу врши један орган управе у односу на други, оба се налазе у оквиру саме управне организационе структуре, при чему орган вишег степена контролише орган нижег степена. Ова контрола се још назива и *управна* или *административна*, поједини аутори је одређују и као "контролу у којој је управа и субјект и објект контроле"¹⁷. Спољна контрола управе јесте контрола коју врше субјекти који се налазе ван управе, као што су представничко тело, судови, тужилаштво и сл.

Контрола управе може се поделити на *правну* и *политичку*, с обзиром да ли се контрола врши према правним или ванправним критеријумима. Предмет правне контроле јесте оцена законитости рада управе, у најширем смислу речи. У ову врсту контроле управе спадају управна контрола управе, судска контрола итд. Политичка контрола управе у садржинском смислу подразумева "оцену политичке целисходности радњи и аката органа управе, односно одговор на питање да ли су акти и радње управе у складу са општим, јавним и политичким интересима."¹⁸ У ову врсту контроле управе спадају контроле које врше представничко тело, политичке партије, јавно мњење итд.

¹⁶ "Контрола тако није више контрола над другим људима колико над објективним токовима и радним процесима." Е. Пусић, *Наука о управи*, Народне новине, Загреб, 1989, стр. 344.

¹⁷ П. Димитријевић, *Управно право II*, Ниш, 2008, стр.161.

¹⁸ *Исто*, стр.150.

У односу на предмет контроле, контрола управе се дели на контролу *аката* и контролу *рада*. Код контроле аката може се разликовати контрола *правних аката* (општих и појединачних) од контроле *материјалних аката* (управних радњи). Контрола рада подразумева контролу рада уопште, јер је рад управе знатно шири од издавања аката и, према правилу, ова контрола је усмерена према лицима.

Према овлашћењима која контролор има у односу на управу, могућа је подела на контролу која се врши *процесним овлашћењима* и на *мериторну контролу* управе. Код прве контроле, контролор располаже једино процесним овлашћењима да покрене одговарајући поступак код надлежног органа, јер није овлашћен да сам одлучује о недостацима у раду управе. Овакву контролу врши тужилаштво и државно правобранилаштво. Мериторна контрола подразумева да контролор има овлашћења да сам и непосредно оцени рад управе и предузме потребне мере, односно санкције. У ову врсту контроле спадају управна контрола управе, судска контрола управе итд.

У правној теорији помиње се и подела на тзв. *претходну* и *накнадну* контролу с обзиром на време када се врши. Такво схватање оспоравали су с правом многи аутори, јер је контрола по својој дефиницији накнадног карактера. Наиме, тзв. *претходна контрола* јесте контрола која се врши пре него што се одређена одлука саопшти или достави лицима ван управе. То се најчешће односи на случај када је за доношење одређеног акта потребна претходна сагласност, потврда или одобрење другог органа, а предузима се с циљем да се одређени акт провери пре него што буде издат адресату. С аспекта органа управе који доноси одлуку, она је увек накнадног карактера, док једино за субјекте ван управе она може бити претходна. *Накнадна контрола* је контрола која се врши након што је извршен одређени рад, донесен одређени акт; њен циљ је да уочени недостатак отклони, при чему се накнадна контрола још назива и *репресивном*. Свака контрола је, према својој природи, накнадног карактера. Због тога овакву поделу треба само условно

прихватити. Дакле, у појму контроле садржан је донекле и временски елемент. Контрола долази накнадно, након извршења. И заиста, претходној контроли одриче се карактер контроле у правном смислу речи. Уствари претходна контрола је претходна само по томе што претходи одређеном формалном акту који се појављује на крају низа управних делатности.¹⁹ Према томе, ова подела се с правом критикује, јер је контрола по датим схватањима накнадног карактера.²⁰ До претходне контроле обично се долази у случају када је за доношење одређеног акта потребна претходна сагласност, потврда или одобрење другог органа.²¹

Ако се у подели контроле управе пође од иницијативе за њено предузимање, можемо разликовати две врсте контроле: *контрола по службеној дужности контролора* и *контрола по иницијативи овлашћеног субјекта*. У првом случају реч је о покретању контроле по сопственој иницијативи контролора, а у другом поводом захтева овлашћеног субјекта.

С обзиром на *ширину* предмета контроле, могуће је разликовати *општу* и *посебну* контролу управе. Код опште контроле управе предмет контроле је целокупна активност једног органа управе. Посебна контрола управе јесте она контрола која свој предмет ограничава само на поједине активности органа управе.

Када се за критеријум поделе контроле управе узме карактер вршиоца контроле, могуће је разликовати две врсте контроле: контролу управе коју врше *државни органи* и контролу коју врше *недржавни органи*. Код прве контроле реч је о контроли коју обављају органи и организације у оквиру државне организационе структуре, иступајући са позиција власти. Вршиоци друге контроле су различити

¹⁹ Е. Пусић, *Наука о управи*, Загреб, 1973, стр.314.

²⁰ З. Томић, *Управно право-управна контрола управе*, Београд, 1990, стр.16.

²¹ Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, трећа књига, Надзирање јавне управе, Београд, 1939, стр.17.

субјекти ван државног апарата који иступају неауторитативно, ослањајући се првенствено на снагу свог политичког ауторитета.

У правној теорији и ванправним наукама које се баве изучавањем управе налазимо још велики број класификација и, сходно томе врста контроле управе. Овде ћемо поменути још само неке: *посредна* и *непосредна* контрола управе, затим *самоконтрола* и *правна* контрола, контрола *садржаја* и контрола *економичности* рада управе, *стална* и *повремена* контрола.²²

Мноштво различитих врста и облика контрола управе даје могућност за успостављање једног свеобухватног процеса контролисања управне власти у правној држави. Сама реализација контроле над управом не зависи само од законодавне, управне и судске праксе поједине земље, већ и од ширег круга других чинилаца, као што су: тип организационог устројства власти; облик партијског система власти; степен заштите уставних слобода и права грађана, достигнути степен деполитизације управне власти, ниво опште, али и политичке културе грађана и њихова спремност да буду активни учесници у политичким процесима и тиме допринесу успостављању свеобухватне контроле управне власти. „Тек у садејству свих ових чинилаца могуће је остварити целовит систем контроле управне власти, који би био реалан гарант реализације права и правних интереса грађана, али и објективне законитости у једној земљи“.²³

У циљу одређивања појма контроле у управном праву, професор Крбек нарочито је истицао, да контрола не сме бити формална и бирократска, не сме бити искључиво епизодна и срачуната само на одређене случајеве, него стварна и делотворна. Јер се вршењем контроле не утврђује само да ли је рад одређеног органа био законит, него да ли служба као управна организација правилно

²² Е. Пусић, *Наука о управи*, Народне новине, Загреб 1989, стр. 343-355.

²³ З. Лончар, *Појам и врсте контроле управе*, Право-теорија и пракса, Нови Сад, 3/1998, стр.37 .

функционише, да ли је правилно постављена и организована и да ли су постављени прави људи на право место.²⁴

Према професору Стјепановићу контрола уопште представља једну трајну делатност брижљивог и систематског посматрања и оцењивања неког туђег рада. Правна контрола се одликује још једним елементом; наиме онај који контролише треба да је у стању вршити извештај на рад контролисаног лица односно органа.²⁵

Свака делатност подразумева могућност грешака, а то се посебно односи на делатност бирократских организација којима несумњиво припада управа, као њихов најтипичнији представник. Према томе, контрола се врши због претпоставке да су грешке могуће.²⁶

Контрола у управи значи упоређивање стварне делатности управе, односно резултата те делатности с делатношћу односно са резултатима које смо очекивали на темељу унапред утврђених критеријума.²⁷

У току мењања односа у управи мења се и садржај функције контроле. Изворно контрола у управи значи примену власти у оквиру унутрашњих односа у управним организацијама, значи контролу људи над људима. С временом она се претвара све више у стручну делатност одређивања критеријума успешности, мерења одступања од тих критеријума, и исправљање тих одступања. Контрола тако није више контрола над другим људима, колико над објективним токовима и радним процесима.²⁸

²⁴ С. Поповић, *Управно право*, Општи део, Савремена администрација, Београд, 1989, стр. 685.

²⁵ Н. Стјепановић, *Управно право* II, 1973, стр. 231.

²⁶ Д. Милков, *Управно право* III, Контрола управе, Нови Сад, 2010, стр. 8.

²⁷ Е. Пусић, *Наука о управи*, Загреб, 1973, стр. 310.

²⁸ Исто, стр. 311.

Сврха је сваке контроле у крајњој линији, проверити и оценити резултате рада управне организације, видети постиже ли она циљеве који су јој постављени, испуњава ли сврху ради које је формирана.²⁹ Дакле, сама сврха контроле је остваривање постављених циљева уз њихову оптимизацију, што укључује могућност вршења утицаја на контролисаног субјекта. С обзиром да контрола пружа могућност да се открију причињене грешке и да се уколико је то фактички могуће, отклоне, доводи нас до тога да контрола служи одређеној интервенцији. Не треба занемарити ни чињеницу да контрола има и превентивно дејство, јер утиче на свест контролисаних, у том смеру да они свој рад обављају у предвиђене оквиру. Контрола управе има и одређене пропратне ефекте које остварује, као што су нпр. првенствено добро функционисање управе али и подизање степена одговорности, уклањање грешака и слично.

У том смислу контрола се састоји од посматрања и оцењивања туђе делатности и то према раније утврђеним мерилима, након чега, уколико се утврди да постоје одступања, може доћи и до одређене интервенције корективног карактера, усмерене на отклањање недостатака.³⁰

Према томе, циљ контроле управе, није ограничен само на просту констатацију нечега што се у прошлости догодило, већ је контрола окренута и ка будућности јер се тежи обезбеђивању права грађана и законитости, односно правилности. Интервенцијом која следи након утврђивања недостатка, корективног или репресивног карактера врши се будући утицај на органе управе да такве и друге сличне грешке не понављају.³¹

²⁹ Исто, стр.313.

³⁰ Д. Милков, *Управно право* III, Контрола управе, Нови Сад, 2010, стр. 8.

³¹ Д. Милков, *Управно право* III, Контрола управе, Нови Сад, 2010, стр.10.

Дакле, контрола представља свесну људску активност која се састоји у упоређивању постигнутих резултата са намераваним, односно очекиваним.³² У том смислу контрола представља једну трајну делатност брижљивог и системског посматрања и оцењивања неког туђег рада.³³

3. НАСТАНАК И РАЗВОЈ СУДСКЕ КОНТРОЛЕ НАД РАДОМ УПРАВЕ

3.1 Настанак и развој идеје управног спора

Судска контрола законитости је у одређеном смислу продужетак управног поступка, односно других поступака у којима су донети појединачни правни акти који уживају заштиту у управном спору. Када надлежни ораган донесе коначан појединачни акт, против којег није могуће употребити редовно правно средство, односно, када не постоји могућност заштите у неком другом судском поступку, онда настаје спор између странке и органа пред Управним судом у управно-судском поступку.

Институт управног спора настао је у савременом праву и то као последица суштинских недостатака разних облика управне контроле управе, посебно оних који се темеље на хијерархијском устројству управне власти, као и потребе да се на ефикасан и максимално могућ обавезујући начин, обезбеди остваривање и заштита права грађана у односу на управу.³⁴ Управни спор је спор о законитости коначног

³² Е. Пусић, *Наука о управи*, Загреб, 1989, стр.343.

³³ Н. Стјепановић, С. Лилић, *Управно право*, Београд, 1991, стр. 363.

³⁴ С. Поповић, *Управни спор теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр.9

појединачног акта. У овом случају странка сматра да јој је управним или другим појединачним актом повређено неко право или на закону заснован интерес.

И поред тога што је постојао систем правних лекова (редовних и ванредних) са функцијом контроле над радом органа управе, ипак та управна контрола управе, није била ни потпуна ни ефикасна ни објективна. Она је била и концептуално неодржива јер се косила са демократским принципом да управа не може бити крајњи судија у сопственој ствари (*nemo iudex in causa sua*).³⁵ Околност да се управа у свом раду руководи разлозима целисходности, учврстили су став да се управи не може дати коначна реч у споровима у којима је она ангажована.

Због свега наведеног требало је прибећи другим средствима за остваривање пуне заштите начела законитости и права грађана. „Управа није била довољна гаранција законитости рада управе нити потпуна заштита права грађана од незаконитих и неправилних захвата управе у области грађанских права и интереса“.³⁶ Оцена законитости управних аката, међутим, није се могла поверити законодавним органима, јер су они више ангажовани политичким питањима, разлозима целисходности, заузимањем општих ставова. Законодавни органи су гломазна и неефикасна тела за конкретну правну контролу над појединачним решењима управа. Требало је успоставити ефикасну контролу рада државне управе која би била објективна и непристрасна и која би систематски вршила контролу рада управе, односно превасходно управних аката. Остали су једино судови као државни органи „који су заиста у стању да оцене правну страну управне

³⁵ „Историјски посматрано, разлоге за увођење управног спора, пре свега треба тражити у околностима што административна контрола управе као таква није могла у довољној мери да гарантује остваривање начела законитости у раду управе, а још мање да гарантује остварење и заштиту права грађана од незаконитих поступака и одлука управе.“ С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *Управно право*, Београд, 2006, стр.408.

³⁶ Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 508.

делатности, да испитају и реше да ли је управа поступала саобразно закону, да ли је и колико повредила неку позитивну правну норму.³⁷

Многе државе су тај задатак повериле постојећим редовним судовима. Англосаксонске земље су одавно поверавале редовним судовима испитивање законитости рада управних органа. У том погледу истицани су приговори начелне и практичне природе. Сматрало се да би поверавање контроле управе редовним судовима нарушило принцип поделе власти и да управа не би била потчињена само законодавној него и судској власти, при чему би се самосталност управе готово сасвим изгубила. Са практичног становишта, тврдило се „да би било незгодно поверити редовним судовима функцију контроле управе, јер судије редовних судова мало знају административне прописе, не разумеју дух управе и околности под којима она ради.“³⁸

Критички ставови против контроле управе од стране редовних судова, довели су до установљавања посебних (специјалних), управних судова чији би главни задатак био правна контрола управних аката.

3.2. Успостављање института управног спора

Западно-европске континенталне државе прошле су у свом развоју три велика стадијума: епоху сталешке, полицијско-апсолутистичке и правне државе.³⁹ Развој је правне државе ишао руку под руку са развојем уставне државе и фактички је у континенталним, западно-европским државама успостављањем уставне државе

³⁷ М. Камарић, *Управни спор и контрола управе путем управног спора*, Сарајево, 1963, стр. 7.

³⁸ Н. Стјепановић, *Управно право*, Београд, 1973, стр.241.

³⁹ И. Крбек, *Управно право*, I књига, Загреб, 1929, стр.73.

дошло и до главних основа правне државе. Под правном државом подразумевамо државу, у којој се и управа руководи детаљним правним нормама. Да управа буде строго подведена под правну норму постулат је правне државе, а да та правна норма буде баш закон, постулат је уставне државе.⁴⁰ Ото Мајер, тврдио је да држава која за своју управу нема закон није правна држава.⁴¹

Дакле, правна држава не може да се замисли без подвођења управе под закон, а управо из тога и произилази судска контрола управе, која је неопходна за потпуно остваривање начела законитости управе и заштиту права и правних интереса грађана. Зато се у даљем развоју правне државе и тежило ка проналажењу адекватне правне контроле над делатношћу управних власти.

Важност судске контроле као гаранта законитости управе није толико репресивног карактера, колико је превентивног, јер унапред делује на законити ток управе. Управа би ослобођена такве контроле несумњиво много више скретала са пута права и закона.⁴²

Управни спор као правни институт представља део правног поретка поједине државе.⁴³ Управни спор представља ефикасно средство за обезбеђивање и учвршћење законитости рада управе, с једне стране, односно, с друге стране, он представља средство за заштиту права и интереса грађана, радних и других организација од незаконитог рада управе.⁴⁴

Управни спор није институт античке правне мисли, већ творевина савременог права. Управни (административни) спор је настао као последица

⁴⁰ И. Крбек, *Управно право*, I књига, Загреб, 1929, стр.77.

⁴¹ О. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1895, стр.66.

⁴² И. Крбек, *Управно право*, I књига уводна и основна питања, Загреб, 1929, стр. 83.

⁴³ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр.7.

⁴⁴ Исто, стр. 8.

суштинских недостатака разних облика управне контроле управе, посебно оних који се темеље на хијерархијском принципу, с једне страна и потребе да се на одговарајући начин обезбеде остваривање и заштита права грађана у односу на управу, с друге стране.⁴⁵

Потреба за успостављањем контроле над радом државне управе проистиче из чињенице да државна управа врши многобројне и врло разноврсне послове и да постоји могућност да се у томе раду греши.⁴⁶ Грешке у раду државне управе потичу или због неправилне примене правних прописа или због предузимања погрешних мера у случајевима где је органима државне управе остављено да обављају послове према променљивим приликама и потребама, или пак због пропуштања да се предузму мере и послови који су се имали обавити.⁴⁷

Буржоаске теорије о појму државне управе теже да прикажу државну управу као средство за обезбеђење благостања народа, за заштиту општих друштвених интереса и као организацију која треба да пружи услуге грађанима и да штити њихова права. По томе државна управа мора да се уздигне изнад класних сукоба. Заступници буржоаске теорије о појму државне управе углавном теже да прикажу делатност државне управе као општенационалну, која служи општим друштвеним интересима и да се на тај начин равномерно штите како интереси буржоазије, тако и интереси припадника радничке класе, што значи да за делатност државне управе није од значаја класна припадност појединих чланова друштва.⁴⁸

Увођење управног спора везује се са периодом у којем је управа престала да буде самовољна власт која спроводи своју вољу, већ примењује опште правне

⁴⁵ С. Лилић, *Управно право-Управно процесно право*, Београд, 2008, стр.677.

⁴⁶ С. Поповић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1989, стр. 22.

⁴⁷ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр.9.

⁴⁸ С. Поповић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1989, стр.35.

норме садржане у законима и другим прописима. То је период правне институционализације управе, подвођење управе под право, који се везује за, Француску револуцију (1789). Отуда се сматра да је Француска земља која је прва увела управни спор.⁴⁹

Познато је нпр. да је у Француској и у другим земљама либерална буржоазија захтевала увођење института управног спора да би се помоћу њега бранила од интервенције државе и њеног мешања у привредне односе. Буржоаски либерализам у 18. и почетком 19. века карактерисала је нарочито чињеница да је посматрао државу као „ноћног стражара“, због чега је и постављао захтев за немешањем државе у привредну делатност грађана. У вези с тим се у први ред истицала индивидуална права грађана, па се стога пред све јавно-правне институте постављала заштита права појединаца као основни задатак. Стога се и пред управни спор односно пред управно судство постављала као најважнији задатак заштита субјективних права грађана. Доктрина младе буржоазије о држави „ноћном чувару“ имала је за последицу препуштање радника потпуној експлоатацији коју су вршили капиталисти. Истицање заштите субјективних права и политичких слобода у време кад радничка класа још није била организована, и кад је буржоазија имала привредну и државну власт у својим рукама, могло је користити само буржоазији као владајућој класи.⁵⁰

Управни спор као институт који је настао у 19. веку тј. у ери савременог права је последица суштинских недостатака различитих облика управне контроле управе. Нарочито оних облика који се темеље на хијерархијском устројству управне власти, као и потребе да се на ефикасан и обавезујући начин обезбеди остваривање и заштита права грађана у односу на управу.

⁴⁹ Д. Милков, *Управно право III*, Контрола управе, Нови Сад, 2010, стр. 53.

⁵⁰ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 19.

Управна контрола управе није била потпуна, ефикасна, нити објективна, а поред тога била је концептуално неодржива јер се косила са кључним демократским принципом да управа не може бири крајњи судија у сопственој ствари (*nemo iudex in causa sua*).⁵¹

Посебне институције за судску заштиту јавних права грађана и контролу управе прва је у Европи створила Француска, још 1801. године, у виду обласних (*префектуре*) савета и Државног савета. Њима је поверено решавање спорова између јавне управе и грађана, односно административних спорова.⁵²

Француски правник Диги устао је против концепције школе природног права о схватању субјективних права и истакао је теорију социјалних функција. Према Дигију појам субјективног права постоји само као израз објективног права. Ако се дакле, појединцу признају извесна овлашћења, она не произилазе из субјективних права јер она не би могла постојати са гледишта позитивног права; ова овлашћења појединаца могу проистацати само из објективног права, из правних правила.⁵³

Резимирајући ове две концепције, истичемо да је првенствено према субјективистичкој концепцији циљ правних норми, правних института, као и

⁵¹ М. Рађеновић, С. Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, Београд, 2010, стр. 523. Историјски посматрано, основни разлози за увођење управног спора темеље се на чињеници да административна контрола управе није могла у довољниј мери да гарантује остваривање начела законитости у раду управе. Управа као таква није могла ни да гарантује остварење и заштиту права грађана од незаконитих поступака и одлука управе.

⁵² Административно правосуђе у Француској за свој развој највише дугује разноврсној и теоријски врло солидно фондираној пракси француског Државног савета тј. највишег управног суда. М. Рађеновић, С. Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, Београд, 2010, стр. 19.

⁵³ Исто, стр 21. Дигијева дефиниција права као друштвене солидарности изражава у солидарну вољу саме класе капиталиста, јер буржоаско право представља само израз класне владавине.

института управног спора, да штите субјективна права појединаца, док је према објективистичкој концепцији тај циљ, заштита објективних права.⁵⁴

У буржоаским државама врши се подела државне власти на законодавну, управну и судску власт. Наиме организација државне власти и државних органа у буржоаским државама заснивала се на начели поделе власти. Ово начело настало је у 18. веку. Француски писац Монтескје који се сматра творцем овог начела, имао је за циљ да с једне стране ограничи апсолутну власт владара, а с друге стране да као идеолог буржоазије створи могућност за политички утицај буржоазије, као и да заштити индивидуална права појединаца.⁵⁵

Строго начело поделе власти, које је од првог дана велике Француске револуције окренуло своју оштрицу баш против судске власти, није могло у француској дозволити да ову контролу врше редовни судови. И тако је у самој Француској дошло, до посебних управних судова, а касније и до великог и важног државног савета. Док се развој у француском праву кретао у једној равној и сталној линији, то се напротив у Немачкој водила велика борба око тога, да ли се има та контрола остварити кроз редовне судове, по енглеском узору или кроз посебне управне судове по француском примеру.⁵⁶

Прво је становиште заступао нарочито Л.Стеин, који је бранио заштиту субјективних јавних права путем редовне судске правде. За разлику од њега Гнеист, тражи посебно управно судство, којем није сврха само заштита субјективних права, колико законито вођење саме управе. Прво становиште је дошло до победе у Франкфуртском државном уставу од 1849. Међутим, стварно је

⁵⁴ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 23.

⁵⁵ Исто, стр. 22.

⁵⁶ И. Крбек, *Управно право*, I књига уводна и основна питања, Загреб, 1929, стр. 83.

у крупним цртама гледано, у Немачкој победило Гнеистово становиште посебних управних судова (почиње Баден 1863. године а наставља Пруска 1872. године).⁵⁷

Коначно је и у Немачкој и у Аустрији дошло до победе становишта посебних управних судова, дакле стварно становиште француског права.⁵⁸ Темељну је норму за аустријско управно судство донео државни темељни закон о судској власти из 1867. године касније је то судство регулисано законом из 1875. године само у неким појединим стварима дошла је до изражаја теорија о надлежности редовних судова.⁵⁹

Спорни управни предмети први пут се предају суђењу власти ван активне администрације у Бадену 1863 године. Ускоро затим и остале немачке земље уводе једна за другом посебан поступак за решавање тих предмета и оснивају засебне управне судове.⁶⁰

Само покретање управно судске заштите и подизање тужбе јесте настојање да се од судске власти добије поуздана, објективна и непристрасна правна заштита од незаконитог коначног управног акта.⁶¹ Критички ставови против контроле управе од стране редовних судова довели су до установљавања посебних (*специјалних*) управних судова. Све што је раније на континенту покушавано у пракси контроле управе нема никакве везе са установом управних судова у 19. веку.

⁵⁷ Исто.

⁵⁸ У Немачкој се још од прве половине прошлог виека разликују чисти административни предмети и административно-правни предмети. Само су ови други, као административно-контенциозни предмети, могли бити објекат правног разматрања неке више управне инстанце.

⁵⁹ Исто.

⁶⁰ С. Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, Београд, 2010, стр. 526.

⁶¹ П. Димитријевић, *Управно право, општи дио*, Београд, 2014, стр. 531.

Многи покушавају, у Француској и Немачкој, да у ранијим државним типовима проналазе прецеденте управног судства, нема везе са модерним управним правосуђем. Оно је творевина 19. века и то претежно његове друге половине. Управно судство је изграђено као кров и завршна фаза њене конструкције у правној држави. Модерна, економски и социјално орјентисана држава благостања нужно је и управна држава која подразумеје све експанзивније активности. То доводи до тога да се све више задире у сферу права и правних интереса грађана. Управа због свог економског и социјалниг поступања може значајно утицати на лични и економски положај грађана.⁶² Због тога је било неопходно конструисање и развијање ефикасних инструмената контроле управе, а један од њих је и управно судство.⁶³

Има читав низ момената, који иду у прилог да се вршење ове контроле повери посебним управним судовима, а не редовним. Ту је пре свега значајно начело поделе рада и специјализације. Ако се данас та специјализација спроводи и унутар самих редовних судова, онда је она овде тим више потребна, јер решавање административних спорова изискује једно посебно знање, вештину и сталну праксу. У том је правцу врло значајна француска правна наука, која и данас сматра своје управне судове саставним делом управне власти. С друге је стране искуство показало, да је за појединце и њихова права много погодније судовање управних судова него ли оних редовних. Не само што је за појединца много лакше и једноставније подношење тужбе код управних него ли код редовних судова, већ се први показују наспрам појединаца много либералнији од редовних судова. Праксом је утврђено, да бојазан старе либералне школе пред управним судовима не одговара

⁶³ М. Рађеновић, С. Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, Београд, 2010, стр.235.

чињеници и да је баш с гледишта истинске заштите појединих права и законитих интереса корисније деловање управних од деловања редовних судова.⁶⁴

Француски систем управног спора је резултат дуготрајне и споре еволуције специјализоване контроле управе која почиње још током Француске револуције. Сам настанак и развој спора у Француској може се пратити првенствено кроз настанак Државног савета и његов развој. Државни савет је у прво време имао саветодавну функцију у вези са државном управом, а створен је за време Наполеона, 13. децембра 1799. године. Међутим, Државни савет дуго времена није био овлашћен да сам решава управне спорове, већ је само предлагао одлуке шефу државе, а шеф државе је решавао, тзв. „задржано“ правосуђе (*justice retenue*). Након реформе Државног савета (1872), ова институција је овлашћена да самостално пресуђује у управним споровима, тзв. „делегирано“ правосуђе.⁶⁵ Од тада ја Државни савет управни суд у правом смислу речи. С друге стране, настанак управног спора у Француској се може посматрати и са настанком локалних управних судова тј. стварањем префектурских савета. Префектурски савети су реформисани 1926. године у „међудепартманске савете“, да би се трансформисали 1953. године у регионалне управне судове, који су постали првостепени управни судови, а Државни савет је попримио функцију Апелационог суда.⁶⁶

У Немачкој је управно судство реформисано 1952. године, када је основан Савезни управни суд (*Bundesgerichtshof*), а потом 1960. године, кад је управно судство организовано јединствено у три степена, па постоје Управни судови и Виши Управни суд, у Берлину.⁶⁷ у Аустрији је управни спор уведен Уставним законом о судској власт из 1867. године, којим је било предвиђено да појединац који сматра да су му одлуком управне власти повређена каква права може заштиту

⁶⁴ И. Крбек, *Управно право*, I књига, уводна и основна питања, Загреб, 1929, стр. 85.

⁶⁵ Д. Милков, *Управно право* III, Контрола управе, Нови Сад, 2010, стр. 54.

⁶⁶ Исто, стр.55.

⁶⁷ С. Лилић, *Управно право-Управно процесно право*, Београд, 2008, стр. 686.

остварити пред управним судом (Закон о управном суду из 1875).⁶⁸ Контролу законитости управних аката у Аустрији врше Управни суд и Уставни суд. Управни суд решава као суд првог и последњег степена о управним актима, којима је повређено нечије законско право, док је Уставни суд надлежан да решава о управним актима, којима је повређено нечије уставно право с тим што уставни суд испитује и уставност управног акта и уставност прописа на основу којег је тај акт донет.⁶⁹

Дакле, основни циљ, увођења судске контроле управе састоји се у поверавању једном државном органу, који је независан од политичке и управне власти, да дефинитивно расправи спорове проистекле из вршења делатности управе. Одатле управо и проистиче главна функција судске контроле управе а то је обезбеђивање заштите права грађана у односу на управу, што нас наводи на то да је њен сам предмет искључиво законитост рада управе.

Тиме је институционално гарантовано начело законитости управе, њена потпуна подведеност под право (закон), па се зато судска контрола и одређује као кров и завршна конструкција правне државе.⁷⁰

Судска контрола управе може да се одреди на два основна начина. У ширем смислу, подразумева сваки облик контроле коју у односу на управу врше судови. У ужем смислу, подразумева само контролу законитости управне делатности.⁷¹ Када се говори о системима судске контроле управе, мисли се увек на судску контролу у ужем смислу. Само када се говори о контроли законитости управне делатности могуће је уочити основне карактеристике које указују на целовит и заокружен

⁶⁸ Д. Милков, *Управно право* III, контрола управе, Нови Сад, 2010, стр. 57.

⁶⁹ С. Лилић, *Управно право-Управно процесно право*, Београд, 2008, стр. 685.

⁷⁰ Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 508.

⁷¹ Д. Милков, *О појму управног спора*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-2/07, стр. 79.

систем. Судска контрола управе у ширем смислу обухвата разноврсне облике контроле, које је тешко повезати у један целовит систем.

Под судском контролом управе, у ужем смисли, подразумевамо само контролу коју судови врше у односу на управну делатност, а та се контрола врши у посебном управно-судском поступку који се назива управни спор.

ГЛАВА ДРУГА

ПРАВНО-ТЕОРИЈСКИ АСПЕКАТ УПРАВНОГ СПОРА

1. ПОЈАМ СУДСКЕ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ

У правним системима заснованим на подели власти и владавини права питање контроле се намеће као неизбежно. Као што је већ назначено за делотворност судске контроле организациони облик у коме се она врши је од мањег значаја у односу на ефекат и обим контроле. За делотворну судску контролу управе неопходно је да њен обим буде довољно широк да обухвати целокупну делатност управе.

У домаћим текстовима се најчешће среће термин *управни спор*, којим се у светлу одредаба Закона о управним споровима, означава судска контрола законитости појединачних аката управе (управних аката). У немачким текстовима налазимо термине који су веома слични српским. Тако се среће *gerichtliche Kontrolle die Verwaltung* (судска контрола управе), углавном у теоријским приказима система судске контроле управе или *Verwaltungsstreitsache* (управни спор).⁷²

Француски термин *juridiction administrative* означава аутономно управно правосуђе, насупрот редовном правосуђу. Треба поменути и термине којима се означавају различите врсте управних судова *tribunaux administratifs* (првостепени управни судови) и *cours administrative d appel* (апелациони управни судови). У

⁷² Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 5.

француским текстовима, *recours administratif* означава правна средства којима се покрећу различите врсте управно-судских поступака које спроводе управни судови.⁷³

У теоријским и позитивноправним текстовима на енглеском језику судска контрола управе, односно њени облици, означавају се различитим терминима. Тако се користи *judicial review of administrative action* (судска контрола активности или деловања управе), као генерички или општи појам за различите облике контроле управе коју обављају судови. У текстовима на енглеском језику ређе се среће термин *administrative dispute*, што се преводи као управни спор, најчешће када се описује други, европски правни систем, ван енглеског говорног подручја и чешће у текстовима чијим ауторима енглески није матерњи језик.⁷⁴

У литератури постоје различите дефиниције судске контроле управе, тако што је негде тај појам шири и обухвата било какав облик контроле активности управе коју врше судови, док други користе уже дефиниције, тј. полазе само од ужег значења управног спора (контролу законитости појединачних правних аката управе).

Користећи критеријум органа који врши контролу, управни спор се, дефинише као спор чије је решавање поверено управним судовима.⁷⁵ Коришћење само овог критеријума не одговара правним системима у којима контролу обављају редовни судови, па неки аутори у дефиницији укључују и напомену да се ради о контроли или управних или редовних судова.⁷⁶ Аутори који сматрају да је за дефиницију најважнији карактер поступка у коме се обавља контрола, судска

⁷³ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 25.

⁷⁴ Исто.

⁷⁵ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 16.

⁷⁶ И. Крбек, *О управном спору*, Зборник Правног факултета у Загребу, број 3-4, 1954, стр. 242-261.

контрола управе одређује се као манифестација судске функције, односно као облик спољне правне контроле над управним активностима која се спроводи класичним судским овлашћењима.⁷⁷

Дефинисањем појма судске контроле управе не бави се само теорија већ и закони о управном спору дефинишу појам управног спора, и то користећи више од једног критеријума.

Препорука (2004) 20 Савета министара Европе о судској контроли аката управе користи четири идентификована критеријума и дефинише судску контролу као испитивање и утврђивање законитости управног акта – при чему се управни акт схвата на најшири могући начин, обухватајући појединачне и опште акте, радње и пропуштања, које спроводи суд и усвајање адекватних мера, са изузетком контроле коју обављају уставни судови.⁷⁸

Ако посматрамо еволуцију судске контроле управе на глобалном нивоу, са становишта органа који су је вршили, приметимо да се она кретала од контроле редовних судова ка све широј појави административних трибунала у Енглеској и САД-у, а у Европи од управних судова посебне надлежности ка управним судовима опште надлежности. Са становишта обима контроле, од принципа позитивне енумерације предмета контроле, она је постепено ширена ка данас преовлађујућем принципу генералне клаузуле.⁷⁹

Према тома, управно-судска контрола је за разлику од управне и политичке контроле везана за спољни подстицај, односно, када неко у одговарајућој форми постави захтев за контролу законитости појединачних аката. Управни суд се не сме

⁷⁷ З. Томић, *Управно право, Управна контрола управе*, Савремена администрација, Београд, 1990, стр. 425.

⁷⁸ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 30.

⁷⁹ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 33.

упуштати у контролу целисходности, већ законитости и правичности појединачних правних аката.

Управно-судска контрола је правни механизам судске контроле, првенствено управе, и представља ефикасно средство за обезбеђивање законитости рада управе и заштиту права и интереса грађана.

У Србији развој судске контроле управе од средине 19. века све до Другог светског рата био је под утицајем француског модела, са Државним саветом и првостепеним управним судовима. Након Другог светског рата, кратак период без управног судства сменило је скоро педесет година управног судовања од стране специјализованих одељења редовних судова, да би почетком 2010. године у Србији по први пут био успостављен Управни суд, као једина управно-судска инстанца у земљи.

2. СИСТЕМИ СУДСКЕ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ

Судска контрола управе је основни облик правне контроле управе. Судови остварују непосредну судску контролу управе у управном спору према законским прописима који уређују овај поступак.⁸⁰

Иако је за модерну праву државу карактеристична правна институционализација управе, она није свуда извршена на исти начин.⁸¹ Иако је потреба за контролом вршења управне делатности, одавно уочена она се ипак на различит начин остваривала у различитим земљама, тако да се може уочити постојање различитих система судске контроле управе. У том смислу могуће је

⁸⁰ С. Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, 2014, стр. 327-329.

⁸¹ Д. Милков, *Управно право I*, уводна и организациона питања, Нови Сад, 2012, стр. 23.

уочити разлику између два велика правна система, англосаксонског и европско-континенталног.

Теорија управног права пружа више могућих одговора на питање класификације система судске контроле управе (критеријуми класификације могу бити не само природа и положај субјекта који врши контролу већ и врста спора између управе и појединца који су стављени у надлежност различитих субјеката). За нас најприхватљивија класификација, јесте она која комбинује два критеријума приликом разврставања система судске контроле управе.

Први критеријум су субјекти који врше контролу и њихов однос са другим судским органима, док друго мерило лежи у правном режиму који се примењује на управу и управне спорове.⁸² Применом та два критеријума издвајају се четири модела судске контроле управе.

Први, у којем постоји дуалитет судства то јест потпуно раздвојено управно и редовно судство са посебним врховним инстанцама, као и посебан правни режим, посебно право, које се примењује на управне спорове (Немачка). Овде је управно суђење поверено специјалним управним судовима.

Други модел у којем такође постоји дуалитет судства разликује се од првог по томе што врховна инстанца у управном судству обавља не само судску, већ и саветодавну функцију, као што је случај у Француској.

Трећи модел је онај у којем постоји једно судство, и једно право за све спорове (реч је о замљама common law система), где је контрола законитости аката поверена редовним судовима опште надлежности.

⁸² Guyomar, Mattias, Seiller, Bertrand, *Contieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010, 3.

Четврти модел који се може наћи у Шпанији и источноевропским земљама, подразумева јединствено судство али различит правни режим за решавање управних и осталих спорова.⁸³

Према томе, теоријски и практично разликују се два основна система судске контроле управе (управног судства): европско-континентални и англосаксонски.⁸⁴

Англосаксонски систем управно-судске контроле примењен је у Енглеској и у Сједињеним Америчким Државама.⁸⁵ У англосаксонском праву правна институционализација управе подразумевала је подвођење управе под правне норме општег (*common law*) права, којима се регулишу и односи између појединаца, контролу управе врше судови опште надлежности. Грађанима који су незадовољни управним актом стоји на располагању иста правна средства која се користе и у споровима између појединаца. Што значи да се у овом систему судске контроле управе не прави јасна разлика између приватног и јавног права, а томе су управо допринеле специфичне историјске околности. У англосаксонским земљама су судови послужили буржоазији као средство у борби против апсолутизма.

За англосаксонски систем (Енглеска и САД) карактеристично је да је управа подвргнута судској контроли управе коју врше редовни судови, мада се у овим земљама, у последње време јављају и специјализована тела за контролу управе (*административни трибунали*), која у суштини имају улогу посебних управних судова надлежних за решавање управних спорова одређене врсте (нпр. социјално осигурање, порези, патенти и сл.).⁸⁶

⁸³ G. Mattias, Seiller, Bertrand, *Contieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010, стр.3.

⁸⁴ Д. Милков, *Управно право – Контрола управе*, Нови Сад, 2003, стр. 58-59.

⁸⁵ Б. Кошутић, *Судска пресуда као извор права*, Савремена администрација, Београд, 1973, стр.21.

⁸⁶ У Великој Британији постоје редовни судови (опште надлежности) који раде по истим начелима као и када решавају спорове између приватних лица. Тамо не постоји општи управни спор јер не постоји опште право на тужбу против незаконитих управних аката. Постоје посебни спорови (тужбе) поводом одређених

Међутим у овим земљама се у последње време јављају и специјализована тела (*административни трибунали*) који суштински имају улогу посебних судова надлежних за решавање управних спорова одређене врсте. Ова контрола надлежности развила се веома рано и заснива се на обичајном правилу о надлежности судова да испитују *vires – поштовање правности код управних акција*. По овом систему судска контрола управе је у надлежности редовних судова, тј. судова опште надлежности.

На подручју контроле управе доминира судска контрола коју врше редовни судови. Судови опште надлежности имају обавезу примене судске праксе, као и могућност шире контроле управе. Ови судови при вршењу судске контроле над актима управе немају посебан поступак, већ примењују исти поступак као и при решавању грађанско – правних ствари, с обзиром да је у грађанским парницама примењено страначко начело, а не инквизициона максима. На располагању странкама стоји велики број правних средстава које могу употребити против незаконитих аката управе.

У домаћој правној теорији постоје мишљења да је англосаксонски систем судске контроле управе уведен и у наш правни систем након Другог светског рата, када су за решавање управних спорова постали надлежни судови опште надлежности.⁸⁷ У нашем систему је била постигнута специјализација у вршењу контроле управне делатности, без обзира на то што нису постојали и посебни управни судови.⁸⁸

аката који су издвојени од редовних судова и стављени су у надлежност Административних трибунала који поступају по посебном поступку.

⁸⁷ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 85.

⁸⁸ И. Крбек, *Право југословенске јавне управе*, III књига, Загреб, 1962, стр. 306.

Судску контролу аката управе у САД-у врше судови опште надлежности према општем праву. У посебним материјама контролу над актима управе врше и административни трибунали. У англоамеричкој концепцији суд је више мање у положају непристрасног арбитра између две или више странака у спору. Његов једини непосредни интерес је да донесе правилну и закониту одлуку. Орган управе је врло ретко у непристрасном положају јер у већини случајева биће у положају да решава спорове у коме је он једна од странака.⁸⁹ Америчко право не познаје специјализовано управно судство јер би то било у супротности са њиховим схватањем слободе и правде.⁹⁰ Судови поступају било на основу правних средстава *common law*-а, било на темељу специјалне законске одредбе о могућности улагања правног лека, при томе се овлашћење судије налази у границама концепције *ultra vires*, по коме он може да одбије тужбу или да поништи, оспори управни акт, али не и да мериторно реши предметну управну ствар.⁹¹

У овом систему суд не може преузети улогу управе и донети мериторну одлуку у спорној ствари, већ се углавном ограничава на поништење управног акта. Овај модел прихваћен је и у: Мађарској, Румунији, Совачкој, Данској, Кипру, Новом Зеланду, Индији, Аустралији итд.

У европско – континенталном праву судска пракса не представља извор права и пресуде немају обавезујући карактер. Овде нема изричитих позитивноправних правила о судској пракси као извору права, али би било неправедно порицати постојање института судске пресуде и обавезности њене примене.⁹²

⁸⁹ В. Schwartz, *An introduction to American administrative Law*, London – New York, 1958, 76.

⁹⁰ М. Рађеновић, *Pravo општег управног поступка и управног спора*, Ванја Лука, 2016, 155- 162.

⁹¹ З. Томић, *Опште управно право*, Београд, 2009, стр. 340.

⁹² Б. Кошутић, *op.cit.*, 36.

Европско-континентални правни систем, који је прихваћен од стране великог броја европских држава представља систем тзв. специјалног управног судства. Овај систем има своја два подсистема, и то француски и германски.

У европско-континенталном праву правна институционализација управе је започела после Француске револуције 1789. године и подразумевала је подвођење управе под правне норме које припадају посебној грани права, управном праву.

Француска је прва земља која је увела административни спор 1801. године. Установила је обласне савете и Државни савет и поверила им решавање спорова између јавне управе и грађана.

Овде је управна делатност регулисана нормама управног права, тако да контролу управе врше посебни управни судови. У европско-континенталном систему прави се разлика између приватног и јавног права, јер односи између управе и појединца су уређени посебним нормама а битан део тог специфичног правног режима су и посебни управни судови.

Између земаља европско-континенталног система постоје и одређене разлике које произилазе из различитих схватања природе и положаја управних судова. Па тако правимо разлику између француског и германског система судске контроле управе. Другим речима, континентални правни систем, у погледу судске контроле управе, има два подсистема: француски и германски.

За француски систем судске контроле управе карактеристично је то да посебни управни судови чине део управне власти. Настали су у оквиру управне власти, прво као органи саветодавног карактера, да би се касније преобратили у управне судове.

Историјски посматрано, оваква природа управних спорова у Француској последица је строге примене начела поделе власти. Укратко, под снажним утицајем

специфичних околности које су постојале у време Револуције, настало је схватање по коме судови не смеју да контролишу управну делатност с обзиром на то да су судска и управна власт одвојене. Управо из ове забране произашла је и потреба да се у оквиру управе образују посебна тела која би требало да решавају управне спорове.

Посебност француског система је у томе што управни судови нису саставни део судске власти, већ се налазе у домену административне власти где уживају потпуну независност. Овај познати модел судске контроле управе послужио је као добар пример и образац многим европским земљама, па је у другој половини 19. века пренет на правна подручја балканских земаља.⁹³

За разлику од Француске у германским земљама посебни управни судови чине део судске а не управне власти, они су и функционално и организационо одвојени од управе чији рад контролишу. Велики утицај на судску контролу управе у немачким земљама имало је схватање Рудолфа фон Гнајста, које се заснивало на залагању за посебне управне судове. Тако су, као што је већ речено почев од Бадена 1863. године, у немачким земљама формиран посебни управни судови.

С обзиром на развој система судске контроле управе показује тенденцију смањивања разлика, то се одражава и у оквиру разлика француског и германског система као последица схватања о подели власт на којој је у време Француске револуције стављен велики акценат. Данас у другачијим околностима када и само начело поделе власти нема онај исти значај који је имао у време борбе против апсолутног монарха, разлика између француског и германског система се мења. На то нам указују и сам развој кроз који је прошао француски систем судске контроле управе и сам Државни савет који се налази на његовом челу. Француска је увела

⁹³ Ђ. Блажић, *Управно судски поступци Црне Горе, Подгорица*, 2010, стр. 200.

административни спор (1801)⁹⁴ када је установила обласне (префектурске) савете и централни Државни савет, којима је поверено решавање спорова између јавне управе и грађана. Карактеристично за француски систем је то да управни судови нису саставни део судске власти, већ се налазе у оквиру административне власти, у оквири које имају потпуну независност у функционалном смислу. Државни савет је саставни део управе али је хијерархијски надређен тзв. активној управи.

За германски систем судске контроле управе (Аустрија, Немачка) карактеристично је да ту контролу врше посебни управни судови, који представљају облик посебног и независног суда. У аустријском праву Уставни суд овлашћен да решава спорове против одлука управне власти ако тужилац сматра да му је одлуком управних власти повређено право које је иначе заштићено Уставом. Уставни суд је овлашћен да поништи појединачни акт управног органа ако утврди да је тим актом повређено уставно право тужиоца.⁹⁵

Иако се одређене земље сматрају типичним представницима одређених система судске контроле управе, на пример САД за контролу од стране редовних судова, а Француска за контролу од стране управних судова. Данас су видљиви и процеси који су их значајно приближили.⁹⁶ Дакле, целина контроле нигде није поверена искључиво једној врсти судова, већ у свим системима постоји дуализам надлежности редовних и различитих врста управних судова. Оно што остаје

⁹⁴ Драган Милков сматра да је Државни савет основан 1799. године, док су префектурски савети створени 1800. године, те да је у нашој правној теорији година која се помиње као година када је у Француској уведен управни спор – грешка, која проистиче вероватно из проблема у прерачунавању датума по републиканском календару. Ту годину су, по мишљењу Д. Милкова преузели од Лазе Костића, преко Николе Стјепановића и многи други наши теоретичари.

⁹⁵ У Аустрији постоји Управни суд и Уставни суд. Управни суд решава као суд у првом и последњем степену о законитости управних аката. Уставни суд решава о уставности управних аката, односно уколико се поставља питање повреде нечијег уставног права.

⁹⁶ У САД-у су успостављени бројни управни судови посебне надлежности, а у Француској све више спорова прелази у надлежност редовних судова. Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 33.

разлика између англосаксонских и континенталних система је чињеница да у Енглеској и САД-у нема управних судова опште надлежности, нити постоји врховни управни суд који би уједначавао праксу управних судова.⁹⁷

У нашој земљи је прихваћен германски систем судске контроле управе. У нашем праву управну делатност контролишу судови, који су саставни део правосуђа, али поступају по посебним правилима управног права. Управни суд представља данас једини државни орган који одлучује о управним споровим, а постоји само један јединствен Управни суд.⁹⁸

3. ЦИЉ УПРАВНО-СУДСКЕ КОНТРОЛЕ

На темељима принципа поделе функција власти почива и одређење циља управног спора. Ово се односи на то да се у управном спору никада и ни подједним условом не може испитивати целисходност аката управе. Ово се поставља као правило јер се сматра да би у супротном, када би се у спору ценила и целисходност, дошло до нарушавања концепта поделе власти, а судска контрола рада управе би изашла изван својих оквира.

Главна функција управно-судске контроле јесте да обезбеди, кроз контролу законитости, заштиту права грађана у односу на управу.⁹⁹ Циљ управносудске контроле је заштита појединачних права и правних интереса и законитости решења у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима.

⁹⁷ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 33.

⁹⁸ Закон о уређењу судова, „Сл. гласник РС“, бр. 116/2008 и 104/2009, члан 13.

⁹⁹ Д. Милков, *Управно право III – контрола управе*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, 2013, стр. 39.

Први циљ подразумева да управни спор могу покренути физичка, правна или друга лица, када сматрају да им је управним актом повређено право или на закону заснован интерес. Други циљ је општа заштита законитости решавања у управним и другим стварима када је надлежни државни орган, јавни тужилац и јавни правобранилац сматрају да је управним актом, којима је уважен захтев странке и повређен закон у корист странке.

Када се говори о судској контроли законитости управних аката, тј. о управном спору, потребно је споменути и његов значај у систему заштите људских права. Наиме, будући да се управним актима одлучује о правима и обавезама грађана, могло би се рећи о њиховим животним питањима, као што су: право на пензију, право на здравствену заштиту, право на повраћај имовине, итд., могуће је да у управном и другим поступцима дође до повреде неког права или правног интереса грађанина. Тако се кроз управни спор штите права странака јер се управо кроз однос државе и њених органа према грађанима оцењује достигнути степен заштите људских права.

Према томе, као циљ управног спора се поставља испитивање законитости управних аката од стране надлежног суда, као и других управних активности. У контексту Закона о управним споровима, управни спор има двоструки циљ, и то: заштита субјективних права грађана и правних лица, и заштита опште законитости.

4. МЕЂУНАРОДНО ПРАВНИ АСПЕКАТ УПРАВНОГ СПОРА

4.1. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода

Међународно право врло снажно наглашава права и дужности човека и уклапа их у демократске оквире. Конвенција за заштиту људских права и основних слобода је круцијалан међународни правни инструмент на пољу демократије и демократских друштава.

У циљу заштите људских права битно место је заузела Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, потписана у Риму 1950. године. С обзиром на тадашњу политичку климу у Европи, Конвенција је стала на бранику заштите права човека и установила зачетак постепеног развоја правних система држава потписница. У домену кривичних ствари Конвенција има ширу примену, док је на основама управног права остварила нешто сложенији ефекат. Све земље потписнице садржај конвенције треба да укључе у деловање свог националног правног поретка.

У темељима управног права и управног спора нарочито је уграђен члан 6 ове Конвенције.¹⁰⁰ Тумачењем грађанских права и обавеза, а у контексту чл. 6 прелазимо на простор управних ствари. Први став има примену у свим поступцима

¹⁰⁰ Члан 6 *Право на правично суђење, став 1* предвиђа да 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. Пресуда се изриче јавно, али се штампа и јавност могу искључити с целог или с дела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбедности у демократском друштву, када то захтевају интереси малолетника или заштита приватног живота странака, или у мери која је, по мишљењу суда, нужно потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде.

који се односе на појединачна права и обавезе, док се други и трећи став овог члана примењују на случајеве казненог права.

Свакако не постоји усаглашено правно мишљење при дефинисању грађанских права и обавеза. Међутим, пракса је права и обавезе подвела под аутономно значење, што даље подразумева да је потребан конкретан случај тј. да се ради о праву конкретне државе.

Одредбама чл. 6 утврђене су процесне гаранције путем којих се одлучије о субјективним правима и правним интересима странке. На релацији односа између појединца и државе, суд је прихватио да један број ових права цени као грађанска. То је случај када је предмет поступка имовина.

Гаранције из члана 6 се односе на поступке против јавне управе у вези уговора и штета насталих у управном поступку. Ови примери се везују за управни поступак и конкретене управне предмете који се решавају пред органима управе, односно пред управним судовима одређене државе.

Према томе, Конвенција, нарочито чл. 6 имају примену на подручју судске контроле управе. Ово се односи на: право на јавну расправу, суђење у разумног року, „правично суђење“ и право на независан и непристрасан суд и на јавно изрицање пресуде осим у посебним околностима када јавност може бити искључена.

4.2. Управни спор у Европској заједници

Европска унија придаје изузетну важност управном судству, јер се већина европског права налази у надлежности управних судова, а посебан значај се даје заштити јавног интереса те заштити људских права.¹⁰¹

Творевине 19. века, концепт правне државе (*Recchts Staat*) и принцип владавине права (*Rule of Law*) су велике тековине европске и светске цивилизације. С обзиром на државу, нарочито значајно начело владавине права је у томе да обезбеђује легалитет (законитост) одлука државних органа. Без овог принципа незамислива је свака савремена демократска држава.¹⁰²

У данашње време судска контрола законитости рада управе постоји у највећем броју земаља и даје очекивано добре резултате. На европском простору она је једна од обавезних облика контроле управе и схвата се као саставни елемент права на правично суђење.

Право грађана Европске уније на „*добру управу*“ је прописано у члану 41, Повеље о основним правима Европске уније. Резолуција Комитета министара Савета Европе (77) 31 „О заштити појединаца у односу на акте управе“ такође признаје грађанима право на заштиту нарочито судску. Судска контрола (заштита) је фокусирана на њихове индивидуалне правне ситуације, при чему је акценат стављен на правичност, коректне и уравнотежене односе између грађана са једне стране и јавне управе, са друге. С тим у вези, Европски суд за људска права је

¹⁰¹ И. Кујунџић, *Управно судство у Хрватској и земљама Европске уније*, Управно право и управни поступак у пракси – актуелна питања и проблеми, Инжењерски биро, Загреб, 2006, стр. 7.

¹⁰² С. Лилић, *Правне теме*, Београд, 2002, стр. 9.

установио опште управне принципе на основу којих је конструисана пракса националних управних судова држава чланица ЕУ, чиме се формирају заједничке европске вредности у овој области.

У правном поретку савремених држава начело законитости заузима примарно место, па је то случај и са правом Еуропске заједнице. Могућност судске контроле над радом институција, као и вођења управног спора против појединачних аката, у правни систем заједнице уведена је 1958. године, чланом 173 *Уговора о Европској економској заједници*. Увођењем судског надзора над законитошћу аката институција Заједнице већ у фази самог оснивања заједничког европског тржишта и заједнице за атомску енергију, постављено је као стратешки циљ и потреба.

Члан 230 став 1 Уговора из Амстердама прописује: "Европски суд надзире законитост аката које су заједнички донели Европски парламент и Веће, аката Већа, Комисије и Европске централне банке, осим препорука и мишљења те аката Европског парламента с правним учинком према трећим особама.". Међутим, за само вођење управног спора у праву Заједнице, најбитнији је став 4 овога члана, који одређује да свако физичко и правно лице, под одређеним условима, могу покренути поступак надзора појединачних одлука институција. Тако је управни спор и правно институционализован у праву Еуропске заједнице.

Одредбом члан 230 став 1 Уговора о Европској заједници, право и обавеза судског надзора над радом и законитошћу аката институција Заједнице стављена је у надлежност Европског суда правде. Одлуком Савета 1988. године конституисан је Суд прве инстанце, који је придружен Европском Суду правде. Овај суд је уведен због преоптерећености суда правде. Кроз уговоре су проширене области у којима овај суд доноси одлуке и учвршћен је његов правни положај.

Суд прве инстанце одлучује о радноправним споровима; споровима Заједнице и службеника; оцењује законитост (у)правног акта у случају када је поступак покренут од стране приватног правног лица; решава о споровима који су му додељени по основу арбитражне клаузуле у приватном или јавноправном уговору, и сл. На одлуке које су донете у поступку пред Судом прве инстанце постоји могућност изјављивања жалбе Европском суду правде¹⁰³, који се у овим ситуацијама појављује као другостепени суд.

4.3. Најзначајнији принципи управног права Европске уније

Када је реч о конституисању Европског управног простора, као битни, истичу се заједнички принципи деловања јавне управе који се примењују у државама чланицама, а дефинисани су правом и имплементирани у пракси. Стварање Европског управног простора посматра се као ковергенција у смислу приближавања према Европском управном моделу.¹⁰⁴ Ове принципе су у свом управном законодавству имплементирале многе државе чланице. Да би заживели у пракси они су морали најприје бити развијени кроз деловање националних судова и Европског суда. Уобличени су као сет стандарда који су постављени испред држава кандидата Европске уније.

Принципи који нису формализовани правом Европске уније, због чега се сматрају за неформалним су:

¹⁰³Суд правде Европских заједница је институција Европске уније, која је успостављена Уговором о Европској заједници за угал и челик (1951./1952.). Задатак Суда је да осигура да се законодавство Европске уније тумачи и примењује на исти начин у свим државама чланицама ЕУ. Суд има надлежност да решава правне спорове између држава чланица ЕУ, институција ЕУ, правних субјеката и физичких лица.

1. *принцип владавине права*, чији значај се истиче у погледу правне сигурности и предвидљивости управног деловања и одлучивања;
2. *отвореност и транспарентност* који имају за циљ да се осигура надзор над поступцима и резултатима према унапред утврђеним правилима;
3. *одговорност јавне управе*, са којим се настоји осигурати деловцање управе у сагласности с владавином права;
4. *ефикасност* приликом коришћења јавних прихода и позитиван исход у постизању циљева политике утврђених законом и другим прописима.

Ови принципи обавезују велики круг субјекатана на њихово поштовање и придржавање.¹⁰⁵ Најзначајнији принципи које је у својој пракси изнео Европски суд правде, а којих се морају придржавати државе чланице и морају да их примењују на свом домаћем терену када примењују право ЕУ, су: принцип законитости у управи, принцип пропорционалности, заштита оправданих очекивања, право на саслушање у поступку доношења одлука, приступ појединаца управним судовима под једнаким условима и друго.¹⁰⁶

У контексту реченог, истичу се следећи принципи европског управног (права) простора:

1. материјална и формална законитост;
2. транспарентност и отвореност према грађанима;
3. предвидљивост и недискриминација;
4. лична и организациона одговорност;
5. ефикасност;
6. ефективност;
7. квалитет и благовременост и сл.

¹⁰⁵ П. Димитријевић, Ђ. Блажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица, 2008, стр. 635.

¹⁰⁶ С. Лилић, *Парвни капацитет Србије за европске интеграције*, Београд, 2008, стр. 27 .

4.4. Препорука Комитета министара Савета Европе о судској ревизији управних аката

Основни циљ, истакнут овом Препоруком је остваривање већег степена јединства међу чланицама Савета Европе. Самим тим, судска ревизија управних аката се схвата као суштински уграђен механизам заштите људских права. Овим документом су у начелу одређени институти које треба да институционализују државе чланице у својим правним системима. То су: управни акт, судска ревизија/контрола, независан и непристрасан суд, право на правичну расправу и делотворност судске ревизије.

Препорука Р (2004) 20 Комитета министара државама чланицама о судској ревизији управних аката је усвојена имајући у виду члан 6 Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која предвиђа да: „свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом образованим на основу закона” и релевантну судску праксу у (управним) споровима Европског суда за људска права. Појам управног акта је знатно проширен и као такав обухватио целокупну делатност управе: опште и појединачне правне акте и физичке (материјалне) радње које управа предузима приликом вршења власти, који могу да утичу на права и интересе физичких и правних лица, као и ситуације одбијања чињења или пропуштања чињења управног органа у случајевима када је обавезан да спроведе поступак по захтеву странке („ћутање“ управе). Под судском ревизијом се подразумева испитивање и утврђивање законитости управног акта и доношење одговарајућих мера од стране суда, са изузетком ревизије од стране уставног суда. Препоруком је такође успостављен стандард да сви акти управе треба да буду предмет судске ревизије, што указује на ширину предмета судске контроле управне делатности.

5. ПОЈАМ И ВРСТЕ УПРАВНОГ СПОРА

5.1. Теоријски појам управног спора

Управно суђење је решавање правних спорова покренутих тужбом против управних аката или у случају „ћутања“ управе ако постоји сумња да је такво (не)поступање управе противправно. Ако тужилац сматра да је актом управе дошло до повреде правне норме на његову штету, може затражити од суда делотворну и непристрасну правну заштиту. Дакле, тужбом се првенствено иницира (захтева) уклањање незаконитих дејстава органа управе, укључујући и њено пасивно понашање („ћутање“ управе).¹⁰⁷

Иако се појам управног спора у теорији различито дефинише, ипак је постигнута сагласност око тога да је реч о судској контроли управе (при чему треба имати у виду да појам управног спора увек одговара потребама одређене земље).

Овом питању највише пажње су посветили француски аутори, међу којима се издваја Бонар. Он сматра да за извесне интервенције суда није потребно постојање спора између две странке. То је случај, нпр. са спором законитости управних аката у Француској. У спору који се води због прекорачења власти пред Државним саветом и управним судовима управа не представља странку у спору. Бонар сматра да постоји судски спор чим се неком захтеву супротставља извештај отпор или опозиција, наводећи даље да при томе није нужно да противна страна

¹⁰⁷ З. Томић, *Управни спор и управно судовање у савременој Србији*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, 2010.

иступи у процесуалној улози странке да би подржала своје захтеве. Да би се засновао спор, довољно је, према томе да постоји једноставно отпор или опозиција постављеним захтевима. Овај минимум захтева за постојање спора нужан је за схватање спорне ситуације и судске интервенције која је тиме изазвана. Логично је да сама идеја о постојању захтева није довољна за појам спора. За постојање спора потребно је да постоји супротстављање постављеном захтеву и стога је баш потребна судска интервенција да учини крај таквом отпору и опозицији.¹⁰⁸

У правној теорији постоје веома различита гледишта о појму управног спора. Правни писци неком елементу спора дају примат у односу на друге, па са тог аспекта гледају на управни спор и одређују његов појам. Неки аутори у одређивању појма управног спора полазе од врсте странке, други, од предмета спора, трећи, од природе материјалног прописа итд.¹⁰⁹ Упркос у теорији различито одређеном појму управног спора, сви се слажу у једном, а то је да се ради о посебном облику судске контроле управе. Без обзира на обиман број дефиниција, које су у крајњој линији последица позитивно правног регулисања у конкретној држави, издвајају се два схватања појма управног спора, а то су формално и материјално.¹¹⁰

С обзиром да правна теорија није успела да постави јединствен критеријум за одређивање појма управног спора, једно од најстаријих гледишта је свакако схватање групе аутора који појам управног спора везују за карактер органа надлежног за решавање спора (један од заступника овог схватања је Валтер Јелинек који под управним споровима подразумева спорове за чије су решавање надлежни управни судови). С друге стране имамо ауторе чији је полазни критеријум за одређивање појма управног спора нарочити поступак по коме се решавају управни

¹⁰⁸ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр.17.

¹⁰⁹ Д. Васиљевић, *Управно право*, Београд, 2009, стр. 358.

¹¹⁰ М. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016, стр. 171.

спорови. Наведена схватања представљају формални критеријум за одређивање појма управног спора али она су се показала као недовољна.

Према томе, формално гледиште као значајна издваја формално правна обележја управног спора. То су прописаност у закону, надлежност органа или поступак за решавање спорова.¹¹¹ Дакле, формално схватање даје примат организационим елементима и у том смислу појам спора везују за орган који решава спор или за поступак по коме се исти решава.¹¹² Када се као примат у обзир узима надлежност, управни спор је само онај спор за чије су решавање надлежни посебни управни судови. Други аутори који сматрају да је поступак битнији, као управни спор виде сваки спор који се решава у посебном (управно-судском) поступку, без обзира на то да ли је ту одлуку донео специјализовани управни суд или је у питању неки други суд.

Поред формалног гледишта о појму управног спора већи број аутора истиче потребу одређивања појма управног спора у материјалном смислу.

Са материјалног гледишта могуће је на два начина одредити појам управног спора. Наиме, према првом гледишту води се рачуна о странкама у спору, док се према другом гледишту полази од правних правила која су предмет спора.¹¹³

Према томе, материјално поимање управног спора има више присталица. Материјално схватање или како га неки теоретичари називају *садржински појам управног спора*, одређује појам управног спора на два начина и то узимајући у обзир субјекте управног спора или правна правила по којима се спор решава. Ако се узме у обзир карактер учесника, управни спор је такав спор у коме се као обавезан учесник, тј. као једна странка јавља управа. Према другој концепцији која

¹¹¹ Ђ. Блажић, *Управно судски поступци Црне Горе*, Подгорица, 2010, стр. 202.

¹¹² Д. Васиљевић, *Управно право*, Београд, 2009, стр. 359.

¹¹³ С. Поповић, *Управно право у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 17.

полази од правних правила којима се регулише управни спор, овај спор постоји када је правно питање на којем се заснива питање управног права, а оно постоји када се примењују прописи јавног права.

Појам управног спора мора да одговара потребама сваког конкретног правног, односно управног система и зато је веома тешко дати универзалну дефиницију. Дефиниција управног спора не сме да се удаљи од позитивног права. У том смислу свака од дефиниција управног спора, с обзиром на неизводљивост давања универзалне дефиниције, углавном кореспондира позитивном праву земље писца који је даје.

Према формалном гледишту постоји управни спор када се управа појављује као странка било да она покреће тај спор било да га покреће странка против управе.

Према материјалном гледишту постојање управног спора заснива се на разлици између приватног и јавног права и на чињеници да управа углавном примењује прописе јавног права, посебно прописе управног права.¹¹⁴

Као што је већ наведено, у теорији се разликују формални и материјални појам управног спора. Формални појам управног спора (који се утврђује помоћу формалних обележја) везује се за карактер органа надлежног за решавање спорова, односно за нарочити поступак по коме се решавају управни спорови. А са друге стране материјални појам управног спора, наводи да је то спор у коме је једна страна орган који врши управну власт, или спор који је настао из примене управних прописа.

¹¹⁴ Исто, стр. 18.

5.2. Врсте управног спора

Полазећи од различитих мерила, могуће је класификовати и направити разлику између појединих врста управних спорова, и то: субјективни и објективни управни спор; спор пуне јурисдикције и спор за поништај управног акта; првобитни и накнадни управни спор. Подела управних спорова има своју теоријску, али и практичну страну.

5.2.1. Субјективни и објективни управни спор

Постоје два критеријума која праве јасну дистанцу између субјективног и објективног управног спора, а то су: а) циљ са којим се води управни спор и б) врста акта против којег се спор води.

Најзначајнији критеријум је циљ због којег се управни спор води. Субјективни управни спор је онај спор који се покреће са циљем заштите конкретног субјективног права, а објективни са циљем опште законитости.

Субјективни управни спор покреће индивидуална странка када сматра да је повређено неко њено субјективно право, односно, право о коме је у управном поступку решавао надлежни орган јавне управе. Објективни управни спор је онај управни спор који не покреће грађанин већ надлежни орган (нпр. јавни правобранилац, јавни тужилац) када сматра да је управним актима којим је уважен захтев странке и тиме повређен закон у корист исте. Под истим условима који важе и за грађане и правна лица када је њихов захтев одбијен, надлежни државни орган, пошто је претходно искористио жалбу у управном поступку, може покренути

управни спор са циљем опште заштите законитости. Такав управни спор назива се објективни управни спор.

Према томе, ако као полазну основу узмемо у обзир циљ са којим се спор води онда се субјективан управни спор покреће ради заштите конкретног субјективног права.

Са друге стране имамо објективни спор који се покреће због заштите опште законитости (објективног права). Према другом критеријуму субјективни спор се покреће против појединачних аката управе, док се објективни управни спор води против општих управних аката.

5.2.2. Спор пуне јурисдикције и спор за поништај управног акта

Кад се као критеријум узму овлашћења суда, управни спор се дели на спор пуне јурисдикције и спор за поништај управног акта. Спор за поништај управног акта или како се још у теорији права назива, *спор о законитости*, има за циљ поништај акта у случају његове незаконитости. Овде суд врши само контролу законитости конкретног акта управе, где суд расправља о тзв. судској ствари. Код ове врсте спора предмет се, у колико је потребно донети нови акт, враћа доносиоцу поништеног акта на поновно одлучивање. По својој природи спор о поништају је касационог карактера, па суд код ове врсте управног спора поступа само касаторно.

У поступку ограничене јурисдикције суд доноси одлуку на основу чињеница и доказа који су утврђени у претходно спроведеном управном поступку, и пред првостепеним и пред другостепеним органом. Одлука може бити уважавајућа и у том случају предмет се враћа туженом органу на поновно одлучивање у складу са

налогом који је суд изнео у својој пресуди. Одлука суда може бити и одбијајућа, у том случају суд потврђује оспорену одлуку туженог органа.

За разлику од спора о законитости, у спору пуне јурисдикције суд осим о питању законитости одлучује и о самој садржини управног акта, тј. и о конкретној управној ствари. Овлашћења суда у овом спору нису искључиво касаторног карактера (као што је случај са спором за поништај управног акта), него и мериторног карактера, јер улази у одлучивање о садржини управне ствари око које постоји спор.¹¹⁵ У овом спору постоје оквири мимо које се судско одлучивање не сме кретати. Што значи да суд не може одлучивати о питањима целисходности јер то не допушта природа ствари.

У поступку пуне јурисдикције суд одлучује на основу чињенице и доказа који су утврђени на усменој јавној расправи пред судом, али има у виду и чињенице и доказе који су утврђени у управном поступку пред органима управе. Одлука коју суд у овом поступку доноси у целини замењује оспорену одлуку туженог органа, односно, његова пресуда у целини замењује оспорени управни акт. На овај начин суд одлучује о самој управној ствари која је предмет спора.

У случају судског одлучивања о конкретној управној ствари, пресуда у свему замењује поништени управни акт. У судској пракси нису чести ови случајеви, јер суд настоји да својим конкретним указивањем помогне органу управе да сам реши управну ствар. При томе, треба имати у виду да је у систему поделе власти битно да се органима управе, по правилу, препусти мериторно решавање управних ствари, а да се улога суда ограничи на контролу законитости њихових аката. То међутим претпоставља високо стручну, односно компетентну и професионално оријентисану управу.¹¹⁶ Да би суд могао решавати *in meritym* потребно је да

¹¹⁵ Ђ. Блажић, *Управно судски поступци Црне Горе*, Подгорица, 2010, стр. 203.

¹¹⁶ Љ. Секулић, *Основи управног права*, Погорица, 2000, стр. 222.

природа ствари то дозвољава и да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то.¹¹⁷

5.3.3. Првобитни и накнадни управни спор

У зависности од тога да ли се управни спор води о законитости управног акта први пут или се води о законитости управног акта донетог у извршењу судске пресуде разликујемо: а) првобитни управни спор и б) накнадни управни спор.

Првобитни управни спор је онај спор који се први пут води о законитости управног акта. Што даље значи, да кад суд поништи акт против кога је поднета тужба и покренут управни спор, надлежни органа је дужан да ако то треба донесе нови акт и то без одлагања у закону одређеном року. Надлежни орган је при доношењу новог акта везан првим схватањима суда као и примедбама у погледу поступка.

Накнадни управни спор је онај спор који се води о законитости управног акта донетог у извршењу судске пресуде из ранијег, односно првобитног управног спора покренутог у вези с решавањем исте управне ствари. У овој врсти управног спора суд поништава оспорени акт и сам решава управну ствар, осим ако то није могуће због природе те ствари и ако је спор пуне јурисдикције законом искључен.¹¹⁸

¹¹⁷ Ђ. Блажић, *Управно судски поступци Црне Горе*, Подгорица, 2010, стр. 206.

¹¹⁸ М. Кулић, *Управно право*, Београд, 2010, стр. 289.

6. ПРЕДМЕТ УПРАВНО-СУДСКЕ КОНТРОЛЕ

Предмет управног спора је оно поводом чега се управни спор може водити пред надлежним органом, односно судом. Приликом одређивања предмета управног спора законодавства појединих земаља користе углавном два метода (система): генералне или опште клаузуле и метод енумерације или прецизног навођења.

Да би се проценио обим контроле у једном систему, требало би анализирати три параметра: врсте аката управе који подлежу контроли, врсте неправилности аката које се контролишу, односно санкционишу и услове под којима се пружа судска заштита.¹¹⁹

Препорука (2004) 20 Савета Европе, са циљем обухватања што ширег круга аката који подлежу судској контроли, разликује непосредну контролу, када је предмет контроле оспорени акт управе и контролу „по изузетку“ или посредну контролу, када суд испитује законитост неког другог акта који је у вези са актом управе који се жели оспорити. Као пример наводи се испитивање законитости општег акта на коме је заснован оспорени појединачни акт. То разликовање је посебно важно за одређивање начина и обима контроле управних прописа, јер су у неким системима они непосредно предмет контроле у управном спору, а другде их непосредно контролишу уставни судови.¹²⁰

Уопштено говорећи предмет управног спора је управни акт (мада у појединим правима то могу бити и други акти управе, нпр. у Француској то могу бити и управни прописи). Конкретније речено предмет управног спора је

¹¹⁹ М. Стојановић, *Судска контрола аката управе*, Институт за упоредно право, Београд, 1963, стр. 141.

¹²⁰ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 159.

законитост управног акта. У крајњој линији предмет управног спора се одређује полазећи од конкретног правног система.

Међутим, у вези са прецизирањем предмета управног спора могуће је уопштено разликовати два основна и један комбиновани метод: а) метод енумерације б) метод генералне формуле (систем опште клаузуле) и в) комбиновани метод генералне клаузуле са негативном енумерацијом.

Применом *система енумерације*, (који представља, историјски први систем одређивања предмета управног спора), односно метода прецизног навођења, предмет управног спора се одређује на основу набрајања група случајева - управних ствари у погледу којих је управни спор дозвољен.¹²¹ Овај систем почива на концепцији изричитог набрајања управних аката против којих је допуштено вођење управног спора.

Систем прецизног навођења или позитивне енумерације је систем који омогућава вођење управног спора само против аката који се одредбама закона експлицитно набрајају. То уједно значи да се управни спор искључује поводом аката који се приликом набрајања не наводе, односно због одређених разлога изузимају из управно-судске заштите.¹²²

Применом метода *генералне формуле*, тј. система опште клаузуле, предмет управног спора се одређује на основу општих особина самог предмета управног спора.¹²³ Овај се метод примењује када закон дозвољава покретање спора против свих управних аката, уз предвиђање извесног одступања од тог правила (тзв. негативне енумерације), односно мање или веће групе аката против којих се спор не дозвољава, забрањује.

¹²¹ М. Кулић, *Управно право*, Београд, 2010, стр. 291.

¹²² М. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016, стр. 179.

¹²³ М. Кулић, *Управно право*, Београд, 2010, стр. 292.

Према овом методу вођење управног спора је допуштено поводом свих коначних управних аката, изузев оних за које је законом предвиђена другачија судска заштита па је у свом изворном облику систем генералне клаузуле као такав неодржив и нигде није прихваћен. Самим тим овај систем се мора комбиновати са другим системима.

Према томе, системи судске контроле управе разликују се с обзиром на начин утврђивања предмета управног спора на оне у којима је предмет спора утврђен методом генералне клаузуле и оне који користе метод позитивне енумерације.

У земљама у којима је предмет управног спора ограничен на управне акте користе се два система одређивања предмета управног спора. То је систем генералне клаузуле и систем енумерације, при чему постоје и разна мешовита решења као последица моделирања ова два система, нпр. генерална клаузула и енумерација негативног типа.¹²⁴

Систем генералне клаузуле, најчешће се одређује заједно са системом негативне енумерације. По том, мешовитом систему вођење управног спора начелно се дозвољава против свих управних аката, осим оних који се изричито набрајају, у смислу да се пред надлежним судом спор против тих аката не може покренути и водити.¹²⁵

Систем генералне клаузуле комбинован са системом негативне енумерације јете систем који почива на основној претпоставци да је у начелу вођење управног спора допуштено против свих аката управе (*генерална клаузула*), са изузимањем оних који су законом изричито набројани да против њих вођење управног спора није дозвољено (*негативна енумерација*).

¹²⁴ П. Димитријевић, *Управно право*, Општи део, Атлантис, Ниш, 2014, стр. 544.

¹²⁵ М. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016, стр. 179.

По систему генералне клаузуле управни спор се начелно може покренути против свих управних аката. Према томе, по овом систему могућност покретања управног спора се одређује једном општом законском одредбом, генералном клаузулом, а не набрајањем појединачних управних материја. Али оно што је битно у систему генералне клаузуле то је чињеница, да се изузеци од овог система морају предвидети законским прописом.¹²⁶

Систем генералне клаузуле је систем који у много већој мери води рачуна о заштити права странака, јер се начелно управни спор може водити против свих управних аката. С друге стране, систем енумерације, без обзира на то колико је листа случајева широка, никада не може у потпуности одговарати грађанима. Увек нешто може бити изостављено. Тако је систем генералне клаузуле готово потпуно прихваћен, при чему се у пракси јављају корекције могућности покретања управног спора тако што се изричито набрајају само случајеви у којима није дозвољено вођење управног спора. То се зове негативна енумерација. *Закон о управним споровима* из 1996. године¹²⁷ прихватао је модел генералне клаузуле са негативном енумерацијом.

По *Закону о управним споровима* Србије из 2009. године,¹²⁸ не постоји више негативна енумерација, не наводе се случајеви у којима није дозвољено вођење управног спора. Једино што изричито пише, јесте да управни спор не може да се води ако је предвиђен други вид судске заштите, чиме се избегава двострука судска контрола једног истог акта. Закон позитивном енумерацијом набраја акте против којих се може водити управни спор. Иако то у закону не пише, могуће је да се

¹²⁶ С. Поповић, *Управно право*, Општи део, Савремена администрација, Београд, 1989, стр. 692.

¹²⁷ Закон о управним споровима, „Сл.лист СРЈ“, бр.46/96.

¹²⁸ Закон о управним споровима, „Сл. гласник РС“, бр.111/09.

законима у неким посебним областима предвиди да против одређених управних аката не може да се води управни спор.¹²⁹

По систему енумерације управни спор може се покренути само против одређених врста управних аката, тј. управних аката из оних управних материја које су законом изричито одређене.¹³⁰

Историјски посматрано метод позитивне енумерације је старији а постепено проширивање могућег предмета контроле довело је до усвајања метода генералне клаузуле. Данас се може рећи да је он општеприхваћен.¹³¹

У систему генералне клаузуле закон прописује правну ситуацију у којој се може покренути управни спор, без обзира на управну материју. Дакле, постоји начелна могућност вођења управног спора у свакој материји и она се претпоставља. Ипак, нигде се не примењује у потпуности, односно увек је коригован енумерацијом, сада негативном, односно навођењем аката управе који не подлежу судској контроли. Данас је уобичајено да се генерална клаузула о судској контроли управе налази у уставу, а изузеци су могући само ако су предвиђени уставом или законом.¹³²

Да би се могао покренути управни спор, морају постојати одређени услови. Ови се услови могу поделити на позитивне и негативне. Под позитивним условима се подразумевају такви услови услед чијег се одсуства управни спор не може

¹²⁹ Д. Милков, *op.cit.*, стр.59.

¹³⁰ Исто, стр. 693.

¹³¹ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 159.

¹³² Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 160.

уопште покренути. Негативни су, пак, они услови чије одсуство омогићава покретање управног спора.¹³³

Услови потребни за заснивање управног спора у нашем праву састоје се углавном у:

- 1) постојању управног акта
- 2) постојању странака у спору
- 3) постојању одређених разлога за заснивање управног спора
- 4) захтеву да тужба буде поднета у прописаној форми
- 5) захтеву да тужба буде поднета у одређеном року

б) чињеници да не постоји правноснажна одлука донета у управном спору у истој ствари.¹³⁴

У домаћој теорији и пракси управно-судска контрола углавном је посматрана у ужем смислу, као управни спор, а њен предмет сужаван је на појединачне правне акте управе, управне акте. Управни прописи су искључени из контроле у управном спору и за њихову непосредну контролу задужен је једино Уставни суд, док контрола материјалних аката управе и уговора које закључује управа најчешће није посебно анализирана.¹³⁵

У нашем управном систему предмет управног спора се одређивао по систему генералне клаузуле са негативном еnumerацијом. За разлику од ранијих закона о

¹³³ С. Поповић, *Управно право у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 93.

¹³⁴ С. Поповић, *Управно право у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 94.

¹³⁵ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 171.

управним споровима, у Закону о управним споровима из 2009. године не постоји више негативна енумерација.

Наиме, не наводе се више случајеви у којима није дозвољено вођење управног спора. Некада је законом било предвиђено када се не може водити управни спор, и то је било у следећим случајевима: прво, управни спор се није могао водити против аката донесених у стварима у којима је судска заштита обезбеђена ван управног спора. Друго, управни спор се није могао водити против аката донетих у стварима у којима се по изричитој одредби закона не може водити управни спор. Овде је законом искључено вођење управног спора, иако није обезбеђена друга судска заштита. Међутим и против аката донесених у тим стварима може се водити управни спор кад је орган при доношењу управног акта прекорачио границе надлежности, при том се не мисли само на стварну и месну надлежност, него нарочито на овлашћења која орган има приликом решавања ствари.¹³⁶

Трећи случај, који је по систему негативне енумерације предвиђао немогућност вођења управног спора био је везан за ствари о којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучују Савезна скупштина, председник Републике или одговарајући државни орган у републикама чланицама. Иако акти поменутих државних органа имају обележја управног акта, њихова садржина је политичка, па је зато и предвиђено да се против њих не може водити управни спор. Они су дакле искључени из вођења управног спора не зато што су их управо они донели (као орган високог ранга), већ због врсте ствари која је уставом тих органа дата у решење, а које су претежно политичког карактера. Овде је била одлучујућа политичка сврха акта због које и обичан управни акт може се извући испод

¹³⁶ Б. Мајсторовић, *Коментар закона о управним споровима*, Београд, 1967, стр. 71.

управно-судске контроле јер су детерминирајући мотиви акта политичке природе.¹³⁷

Међутим, према Закону о управним споровима из 2009. године¹³⁸ не постоји више негативна енумерација, једино се наводи да се управни спор не може водити ако је предвиђен други вид судске заштите. Дакле, улога суда своди на то да провери да се не ради о неком од изузетака у којима вођење управног спора по посебним прописима није дозвољено. Ако није у питању један од таквих изузетака, који су изричито набројани, суд констатује да је вођење управног спора дозвољено. У том случају суд не доноси никакав формални акт, већ прелази на вођење управног спора.

Основни предмет управносудске контроле дакле, јесте у првом реду контрола законитости управног акта. Новину у правном систему Србије представља могућност да се управни спор може водити и против других појединачних аката.

У Закону о управним споровима РС¹³⁹ у члану 3 је одређен предмет управно-судске контроле: „У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија заштита. У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката, којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају није предвиђена другачија заштита. Ставом трећим је предвиђено да суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.“

¹³⁷ И. Крбек, *Дискрециона оцена*, Загреб, 1937, стр. 491.

¹³⁸ Закон о управним споровима, „Сл. гласник РС“, бр.111/09.

¹³⁹ Закон о управним споровима, „Сл. гласник РС“, бр.111/09.

Оно што је битно, јесте да је законом истим чланом у ставу 4 предвиђено, да се одредбе закона које се односе на управни акт, примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор. Дакле, у једном мањем броју случајева управни спор се може водити и против других појединачних аката. У закону су предвиђене две групе таквих аката.

Најпре је предвиђено да се у управном спору одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. У питању су акти који нису управни акти. Ти акти нису донети у управној ствари, али се њима одлучује о конкретним правима, обавезама или правним интересима.

О законитости таквих појединачних аката не би требало да се одлучује у управном спору, већ у неком другом судском поступку. У овом случају, за вођење управног спора није битна природа акта, већ је битно само непостојање друге судске заштите. Може се рећи да је у питању резервна заштита, онда када заштита није предвиђена у другом судском поступку. Оваквим одређењем новог предмета управног спора у српском Закону о управним споровима су учињене суштинске промене тако да предмет може да буде било који појединачни правни акт. Услов је да акт не може да се контролише у неком другом судском поступку.¹⁴⁰

Предмет управног спора могу да буду и други појединачни правни акти, ако је то законом изричито предвиђено. Ови акти, такођене представљају управне акте, а о њиховој законитости би се одлучивало у неком другом поступку да законодавац није предвидео да се провера њихове законитости врши у управном спору. Тако је нпр. изборним прописима¹⁴¹ предвиђено да се против решења изборне комисије изјављује жалба суду који одлучује уз сходну примену прописа о управним

¹⁴⁰ Д. Милков, *op.cit.*, 57.

¹⁴¹ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр.129/2007, 34/2015.

споровима. Како је реч о појединачним правним актима за које није предвиђена друга судска заштита, ови акти представљају предмет управног спора и Закон о управним споровима се приликом оцењивања њихове законитости у потпуности примењује. Тако се законима може изричито прописати да се и о другим појединачним актима одлучује у управном спору.

У Србији је Законом о управним споровима из 2009. године предмет управног спора значајно проширен, тако да је данас немогуће дефинисати управни спор у материјалном смислу. Данас у материјалном смислу може да се одреди само основни предмет управног спора – законитост коначних управних аката. Тиме, настојање за прецизним дефинисањем управног акта постаје бесмислено, јер би се против таквог акта, све и да није управни, могао водити управни спор ако није предвиђена нека друга заштита.¹⁴²

Занимљиво је да се предмет управног спора у новом Закону одређује на два места. Најпре, предмет је одређен у члану 3 (коначан управни акт и коначни други појединачни правни акти за које није предвиђена друга судска заштита, односно, ако је то законом предвиђено). Након тога се у Закону поново уређује предмет управног спора у члановима 14, 15 и 16, где се као предмет помињу законитост коначног управног акта, ћутање управе и повраћај одузетих ствари и накнада штете.¹⁴³

Предмет управног спора се у већини земаља везује за законитост управног акта.¹⁴⁴ Поред тога, у неким земљама се овај предмет проширује, тако што управни спор може да се води и против неких других аката управе. Тако у Француској

¹⁴² Д. Милков, *op.cit.*, 59.

¹⁴³ Као да су у члану 3 накнадно унете одредбе о контроли других појединачних аката, а у члановима 14-16 је остало оно што је традиционално било предвиђено као предмет управног спора, а што сада не може да се доведе у везу једно са другим. Исто, 52.

¹⁴⁴ Д. Милков, *О појму управног спора*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2007, бр.1-2, стр. 77.

предмет управног спора могу да буду, појединачни ауторитативни правни акти управе, који се код нас сматрају управним актима, али и општи акти управе-подзаконски прописи које доноси управа. У оним земљама које имају уставне судове уобичајно је да они контролишу уставност и законитост општих аката, а не да се то чини у управном спору. Коначно, у Француској може да се води управни спор и против управних уговора.

За разлику од Француске предмет управног спора је у германским земљама одређен знатно уже. И у овим земљама појединачни ауторитативни правни акт управе (управни акт) представља основни предмет управног спора. Што се тиче могућности вођења управног спора против општих аката управе, не постоји генерална могућност за вођење таквог спора већ само једна категорија општих аката управе може да представља предмет управног спора. При томе, против осталих општих правних аката управе може да се покрене поступак пред Уставним судом. Контрола Уставног суда искључује могућност да се против таквих општих аката води управни спор. Наиме, према Немачком Закону о управном судству регулисано је да је управно-судска заштита могућа „у свим јавно-правним споровима, који нису уставно-правног карактера, уколико савезним законом решење тог спора није стављено у надлежност неког другог суда (члан 40, став 1).

У Аустрији, по правилу, Уставни суд контролише опште акте управе, док се у управном спору решава о законитости управних аката. Но, по принципу енумерације, може и у управном спору да се одлучује о неким, прецизно означеним, општим актима управе. Досадашњу традицију предмета управног спора код нас карактерише везивање за управни акт.

Законом о управним споровима у Хрватакој такође је измењен предмет управног спора.¹⁴⁵ Наиме, према ранијим законима предмет управног спора био

¹⁴⁵ Закон о управним споровима Хрватске, „Народне новине“, бр. 20/10.

је ограничен искључиво на управни акт и Управни суд Републике Хрватске био је дужан одбацити тужбу поднесу против акта који није управни акт, односно, тужбу поднесу у ствари у којој се не доноси управни акт.¹⁴⁶ Управни акт ранијим законом је био дефинисан као „акт којим државна тела или организације у обављању јавних власти решавају о становитом праву или обавези појединаца или организације у каквој управној ствари.“¹⁴⁷ Управна ствар, међутим, није била одређена прописом, па је због дефинисања овог појма развијена богата управносудска пракса.

Важећим Законом о управним споровима у Хрватској предмет управног спора одређен је: „као оцена законитости појединачне одлуке којом је јавноправно тело одлучило о праву, обавези или правном интересу странке у управној ствари (управни акт) против које није допуштено изјавити редовни правни лек, као оцена законитости поступања јавноправног тела из подручја управног права којим је повређено право, обавеза или правни интерес странке против којег није допуштено изјавити редовни правни лек, као оцена законитости пропуштања јавноправног тела из подручја управног права да у законом прописаном року одлучи о праву, обавези или правном интересу или редовном правном леку странке, односно, да поступи према пропису, као оцена законитости склапања, раскидања и извршавања управног уговора.“

Предмет управног спора је и оцена законитости општег акта јединице локалне и породичне (регионалне) самоуправе, правних лица која имају јавна овлашћења и правних лица која обављају јавну службу. „Управни спор не може се водити у стварима у којима је судска заштита осигурана изван управног спора. Управни спор не може се водити о правилности појединачне одлуке донесене применом слободне оцене јавноправног тела, али се може водити о законитости

¹⁴⁶ Закон о управним споровима Хрватске, „Народне новине“, бр. 53/91, 9/92 и 77/92, (члан 30 став 1).

¹⁴⁷ Исто, члан 6 став 2.

такве одлуке, границама власти и сврси ради које је власт дана. Управни спор не може се водити против поступовне одлуке јавноправног тијела, већ се таква одлука може побијати тужбом против одлуке о главној ствари, ако законом није другачије прописано.¹⁴⁸

Дакле, судска заштита која се пружа у управном спору у Хрватској данас је проширена у складу са савременим трендовима управног права тако да се спор више не води против управног акта, односно због пропуштања његовог доношења.¹⁴⁹ Међутим, хрватским ЗУС-ом је прописано да ће суд сам решити ствар ако нађе да је тужбени захтев утемељен, при чему ће поништити побијену одлуку. Изузетно, суд неће донети реформацијску пресуду када то не може учинити с обзиром на природу ствари или ако је тужени решавао по слободној оцени.¹⁵⁰

Важећим ЗУС-ом у Хрватској промењена је улога суда тако да се сада управни спор води као спор пуне јурисдикције, а не као спор о оцени законитости акта. Изложићемо један од примера из хрватске праксе који указује на погрешно поступање Управног суда, а у даљем тексту биће изложени примери из наше управносудске праксе, који не одступају много од проблема који се јављају и у нама суседним земљама. Тако су на пример многи у Републици Хрватској имали проблема са масовним незаконитим поступцима доделе средстава ЕУ пољопривредницима. У члану 29 став 1 Устава Републике Хрватске стоји да „сватко има право да законом установљени независни и непристрасни суд правилно и у разумном року одлучи о његовим правима и обавезама, док у члану 19 Устава стоји да се „јемчи судска контрола законитости појединачних аката управне власти и тела која имају јавне овласти“. Устав је највиши правни акт у правном поретку и са њим морају бити усклађени сви закони и други правни акти.

¹⁴⁸ Исто, члан 5.

¹⁴⁹ Исто, члан 18.

¹⁵⁰ Исто, члан 58, став 1.

Међутим, пред Управним судом су тужбе против оваквих поступака биле одбациване. Образложење се сводило на то да је Законом о државној потпори, пољопривреди и руралном развоју у члану 51 став 2 прописано да се одлуке у тим поступцима нису управни акти, а пошто нису управни акти против њих се не може водити управни спор. Међутим, законска одредба, не може бити изнад уставне. Сам Уставни суд је у својој одлуци U-III-1001/2007 од 7. јула 2010. године (објављена у Народним новинама 90/10) утврдио да се право на правилно суђење садржано у члан 29 став 1 Устава примењује и на управне спорове и да се мора водити рачуна између средстава која су употребљена и циља који се њима намеравао постићи.

Дакле, у Хрватској је могуће водити спор против свих појединачних аката управе и аката оних којима су поверена јавна овлашћења, а такве су управо одлуке њихове Агенције за плаћања у пољопривреди. Генерално искључење управносудске заштите у оваквом спору није оправдан. Управни суд је у оваквом случају у складу са чланом 37 став 1 Уставног закона о Уставном суду требао да поднесе захтев за оцену уставности законске одредбе са Уставом и застане са поступком док Уставни суд не одлучи, а не да погрешним одбацивањем тужбе а *limine* нанесе штету великом броју грађана.

У црногорском Закону о управном спору је предвиђено да се „управни спор може покренути против управног или другог акта који је донет у другом степену. Управни спор се може покренути и против првостепеног управног или другог акта против кога није дозвољена жалба у управном или другом поступку. Управни спор може се покренути и кад надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донио одговарајући управни или други акт, под условима предвиђеним овим законом. Управни спор се не може водити против аката: донетих у стварима у којима је судска заштита обезбеђена ван управног спора; донетих у стварима о којима непосредно на основу уставних овлашћења, одлучује Скупштина Републике

Црне Горе и председник Републике Црне Горе.“¹⁵¹ Дакле и у црногорском законодавству постоји интенција проширивања области у којима се може водити управни спор.

Може се закључити да је надлежност Управног суда веома широка, будући да се она уствари опредељује посебним законима у свим случајевима када је неким законом прописана могућност вођења управног спора.

Предмет спора веома је широко одређен на скоро све појединачне акте, ако није одређено да се о њима одлучује у неком другом судском поступку.

6.1. Законитост

Законитост је једно од основних начела свих поступака, па према томе и управног поступка. То конкретно значи да су органи управе дужни да правилно примењују материјално–правне прописе на одређене односе, али да при томе правилно примењују и прописе који се односе на њихово поступање, тј. да правилно воде управне и друге поступке.

Органи који поступају у управном и другим поступцима решавају на основу закона и других прописа. У управним стварима у којима је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени, решење мора бити донето у границама овлашћења и у складу са циљем којим је донето.¹⁵²

¹⁵¹ Закон о управном спору Црне Горе, „Службени лист Црне Горе“, бр. 60/03, члан 7.

¹⁵² И. Крбек, *Дискрециона оцјена*, Загреб, Југословенска академија знаности, 1937, стр. 362.

За управне акте важи претпоставка законитости, што значи да се управни акт, као и други правни акти сматрају законитим све док се не утврди супротно. Законитост управног акта се цени према тренутку доношења.

Међутим, није реткост да након доношења управног акта наступе неке околности (нпр. промени се закон) које доводе до тога да постојећи акт буде у супротности са касније донетим законом. Такви акти се називају супротни акти.¹⁵³ Међутим, да би се такав акт формално законит, а фактички незаконит укинуо или изменио неопходна је сагласност лица на које се односе последице мењања или укидања супротног акта.

Из дефиниције појма законитости произилази и садржина оног што контрола законитости треба да обухвати. Зато се у поступку контроле обавезно испитује да ли је управни поступак правилно спроведен у складу са законом и да ли је правилно примењен материјални пропис. Судска контрола законитости управних аката у Србији спада у надлежност Управног суда Републике Србије. На овај начин обезбеђује се судска заштита од могућег незаконитог одлучивања државних органа и органа локалне самоуправе.

Контрола законитости управних аката врши се у посебном поступку који се зове управни спор.

Поред тога у управном спору врши се и контрола одређених појединачних аката који нису управни, уколико се њима одлучује о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица и када је то одређено посебним законом.

¹⁵³ П. Димитријевић, *Управно право*, Општи део, Атлантис, Ниш, 2014, стр. 278.

6.2. Управни акт

Тек са дефинитивно уобличеним схватањем битних обележја и елемената управног акта, може се вршити његово упоређивање са другим појединачним актима. У Закону о управним споровима је дата и дефиниција управног акта, по којој је управни акт „појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно, друге странке о управној ствари“.¹⁵⁴ Основни допринос овог закона је што садржи и материјалну дефиницију управне ствари, што представља прво законско дефинисање овог, у теорији спорног, појма. Наиме, у законском смислу управна ствар је „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.“¹⁵⁵ Тиме је у нашим прописима одређено једно од битних суштинских обележја управног акта, које нам једино пружа могућност да управни акт разликујемо од других сличних појединачних ауторитативних правних аката (пре свега, судских аката). Међутим, оно што је новост овог Закона, постало је, на жалост, непотребно и сувишно. Ако је до недавно постојала објективна потреба да се дефинише управна ствар, зато да би могао прецизно да се одреди предмет управног спора, онда је то изгубило сваки смисао након проширења предмета управног спора.

Управни акт према новом *Закону о општем управном поступку* (2016),¹⁵⁶ јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима. Тако да у тренутном законодавству Србије

¹⁵⁴ Закон о управним споровима, „Сл. гласник РС“, бр.111/09, члан 4.

¹⁵⁵ Исто, члан 5.

¹⁵⁶ Закон о општем управном поступку, „Сл.гласник РС“, бр. 8/2016, члан 16.

постоје две законске дефиниције управног акта у ова два различита закона (ЗУП и ЗУС), што отвара питања предмета управног спора, односно шта може бити или не може бити предмет спора у домену појма самог управног акта и друго, да ли има аката који нису управни акти а могу бити предмет спора. Другим речима, да ли нови ЗУП РС (2016) проширује предмет управног спора у односу на ЗУС РС (2009) па ЗУС треба кориговати, прилагодити ЗУП-у и проширити управно судску надлежност. Друга опција је да како ЗУС јесте специјални закон који искључиво одређује предмет рада Управним судовима, не треба мењати.

Пре свега, у теоријским оквирима питање је, шта је управни акт? Каква је његова садржина? Који су његови елементи и обележја? Постоји ли универзална дефиниција за сва времена и системе или је то релативни појам који зависи од конкретних околности. Од одговора на ова питања зависи судска заштита појединаца и организација.¹⁵⁷

Термин управни акт почели су да употребљавају прво француски правни писци, да би доцније био прихваћен у правној теорији других земаља. Међутим, у позитивно-правним текстовима термин управни акт појављује се ређе. Разлог за ово је тражен у првом реду у његовој недовољној прецизности. Основ за различита схватања налазимо у чињеници да постоје разне „формалне“, „материјалне“ и „формалноматеријалне“ дефиниције управног акта. Тако настају појмови управног акта у ширем смислу и у ужем или техничком смислу.

Француско право не познаје кодификовани управни поступак, а ни било какву законску дефиницију управног акта. У доктрини се, изразом *actes de*

¹⁵⁷Д. Милков, *Појам управног акта*, Докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Нови Сад, 1983, стр. 190.

l'administration означава скупина аката управе, и то: des actes reglementaries (општи правни акти) и des actes individuelles (појединачни правни акти).¹⁵⁸

И према професору И. Крбеку, израз управни акт је француског порекла. У широком формалном смислу, био би то сваки акт управе без обзира на то да ли је апстрактан или конкретан (управни акт би по томе био и нормативан пропис који је донела управа) и без обзира на то да ли је ауторитативно односно једнострано донесен и да ли има или нема ефекте.

6.2.1. Обележја управног акта

Управни акт је појам који нема универзалну и јединствену садржину у свим земљама и системима, а промене у његовој садржини су вршене и током времена. Стога се не може дати једна дефиниција управног акта која би била општеприхваћена и од практичног значаја. До ње се може доћи само ако се апстрахују све конкретне потребе које су довеле у неком правном поретку до сужавања или ширења овог појма.¹⁵⁹

Један акт може имати својство управног акта само ако кумулативно испуњава следеће услове: да је издат од стране надлежног доносиоца, једностраност, решавајуће правно дејство акта, конкретан – појединачан акт, донет у управној ствари.¹⁶⁰ На основу тога, управни акт се може одвојити од свих других

¹⁵⁸ А. de Laubadere, *Traite elementaire de droit administratif*, у: Милков Д., *Појам управног акта* – Докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Нови Сад, 1983, стр. 196.

¹⁵⁹ Д. Милков, *Појам управног акта*, Докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Нови Сад, 1983, стр. 347.

¹⁶⁰ В. Бачић, З. Томић, *Коментар закона о управним споровима*, Београд, 1989, стр. 77.

аката, тако да се управни акт може дефинисати као конкретан ауторитативан правни акт донет у управној ствари.¹⁶¹

Доносилац управног акта јесте обележје које означава да управни акт може донети једино овлашћени доносилац. У нашем праву се под доносиоцем управног акта подразумевају пре свега државни органи и недржавни органи којима су пренета овлашћења за вршење. Лако је идентификовати организациони комплекс државних органа као примарних доносилаца управних аката, док је организациона структура недржавних доносилаца флексибилна због непрецизних и непотпуних одредаба закона и одлука општинских скупштина о поверавању јавних овлашћења.¹⁶²

Недржавни субјекти представљају широк круг организација, тако да је умногоме отежано једноставно одређивање овог обележја. Зато практичари при одређивању управног акта као предмета спора често тврде да не треба гледати на доносиоца акта, већ на његову садржину.¹⁶³ Тако да се ово обележје мора допунити другим, како би се добио конкретан одговор на питање да ли је један акт, управни акт.

Да би један појединачни акт био управни акт мора да буде ауторитативан. Ауторитативно иступање значи да се доносиоци управних аката појављују према другим субјектима при решавању о њиховим правима и обавезама у односу са јачом вољом, при чему је та јача воља доносиоца акта санкционисана употребом принуде у случају недобровољног извршења акта од стране његовог адресата.¹⁶⁴ Ауторитативност значи да органи могу натерати странку да изврши своју обавезу

¹⁶¹ Д. Милков, *Појам управног акта*, Докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Нови Сад, 1983, стр. 349.

¹⁶² И. Матовић, *Да ли је ауторитативност нужно својство ствари о којој се решава у управном поступку*, Загреб, 1971, стр. 126.

¹⁶³ Љ. Јефтић, *Судска контрола законитости управних аката*, Београд, 1960, стр. 66.

¹⁶⁴ П. Димитријевић, *Управно право*, Општи део, Атлантис, Ниш, 2014, стр. 241

из управног акта. Ауторитативност се огледа у неједнакости субјеката, без обзира на активност коју врше. Управа мора радити на задовољењу општег интереса, а то не би могла, ако би са појединцима била на нивоу равноправности.¹⁶⁵ Овим обележјем управни акти се разликују од аката који настају сагласношћу воља странака.

Управни акт је једностран акт. Једностраност управног акта указује на јачу позицију доносиоца акта и указује на формалну страну акта. Поједини аутори једностраност посматрају и у материјалном смислу тако да је по њима садржај самог акта ствар искључиво његовог доносиоца.¹⁶⁶

Заснованост на правном пропису јесте обележје управног акта, које указује на то да је доношење истог могуће једино уколико постоји законски основ за то. Управним актом се конкретизују законски предвиђена права и обавезе. Управним актом се примењује закон на конкретан случај. Није у питању само пука примена, већ примена која има стваралачки карактер, јер закон није унапред предвидео све ситуације у најмање ситнице, нити му је у намери било да предвиди све, иначе не би постојала потреба за егзистенцијом управе.¹⁶⁷

Законска дефиниција управног акта не помиње решавање о правним интересима, већ само о правима и обавезама странке. Ово због тога, што се о нечијем интересу, по правилу, не решава непосредно и одвојено, већ само посредно, приликом решавања о праву или обавези странке.¹⁶⁸

¹⁶⁵J. Rivero, *Droit administratif compare: Le controle juridictionnel de la legalite des actes de l administration*, Paris, Cours de droit, 1955/56, 11.

¹⁶⁶ И. Борковић, *Управно право*, Загреб, 1987, стр. 292.

¹⁶⁷Д. Милков, *Појам управног акта*, Докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Нови Сад, 1983, стр. 79.

¹⁶⁸ Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1967, стр. 15.

Конкретност управног акта означава појединачност ситуације која је регулисана појединачном правном нормом садржаном у управном акту.¹⁶⁹ Конкретност је врло важно обележје управног акта, које се одређује самом дефиницијом управног акта „којим се решава о извесном праву или обавези одређеног појединца или организације.“

Конкретна ситуација не сме да се односи на неодређен број лица, већ на барем одредиви број лица. Из тог разлога се и прави подела управних аката на појединачне и генералне који уживају једнаку правну заштиту у управном спору. Међутим, поједини аутори негирају постојање генералних управних аката, подразумевајући под њима уредбе.¹⁷⁰ Конкретност управног акта значи „да се управни акт односи на одређено лице или ствар, или одређен број лица или ствари, али није довољно да се односи само на одређену радњу.“¹⁷¹

Управна ствар је дефинисана Законом о управним споровима као „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“¹⁷² Постоји несклад између ове дефиниције и дефиниције управне ствари из новог Закона о општем управном поступку где се одређује као „појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге.

¹⁶⁹ Грисел је дао дефиницију где истиче да се управни акт „односи на индивидуалну ситуацију у којој се налази одређена или одредива особа, без обзира да ли се ради о тренутној или трајној ситуацији, јединственој или поновљивој“. Andre Grisel, *Droit administratif suisse*; у: Милков Д., *Појам управног акта* – докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Нови Сад, 1983, стр. 102.

¹⁷⁰ L. Adamovich, *Grundriss des osterreichischen Staatsrechts*, Wien, 1927, 280.

¹⁷¹ Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, општи део, Београд, 1978, стр.15.

¹⁷² Закон о управним споровима, „Сл. Гласник РС“, бр. 111/2009, члан 5.

Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.¹⁷³

Примећује се да је енумерацијом, а потом и генералном клаузулом, проширен појам управне ствари. Неопходно је у наредном периоду ускладити ове одредбе у посебним законима. У теорији је ситуација другачија, не постоји јединствено схватање о појму управне ствари. У правној теорији постоји неколико група схватања о појму управне ствари као посебне правне ствари.¹⁷⁴ Управна ствар представља ситуацију која се уређује управним актом, на основу законског овлашћења. Управна ствар је појединачна правна ствар у којој из правних прописа произилази потреба да се понашање на ауторитативан начин уреди прецизирањем примарне диспозиције. Акти донети у оваквим стварима, имају карактер управних аката, па се зато управним актима сматрају они акти донети у вршењу делатности која се не појављује као окончавање спорних ситуација, него као активност која се изражава у прецизирању диспозиција за понашање појединаца.¹⁷⁵

На основу изнетих битних обележја управног акта може се закључити да је управни акт који ужива заштиту у управном спору, конкретан правни акт којим државни органи и недржавни органи и организације са повереним јавним овлашћењима, по правилу, прецизирањем примарне диспозиције решавају о правима, обавезама и правним интересима физичких или правних лица у принципијелно неспорним конкретним правним ситуацијама, материјалним или процесним.¹⁷⁶

¹⁷³ Закон о општем управном поступку, „Сл.гласник РС“, бр. 8/2016, члан 2.

¹⁷⁴ Д. Церовић, *Управна ствар и уставна жалба*, Подгорица, 2004, стр.17.

¹⁷⁵ П. Димитријевић, *Правноснажност управних аката*, Београд, 1963, стр. 23.

¹⁷⁶ П. Димитријевић, *op.cit.*, Ниш, 2014, стр. 262.

6.2.2. Појединачни акт

Законска дефиниција управног акта у Србији у смислу *Закона о управним споровима* (2009), поред термина управни акт, користи и термин други појединачни акт, који дефинише као акт којим орган или установа и правно лице одлучује о правима, обавезама или правним интересима правног или физичког лица у другим правним стварима.

Установљавајући основе државног устројства Републике Србије, уставотворац је, у одељку осмом Уставност и законитост, поред осталог, у члану 198 Устава (2006), утврдио принцип законитости управе, према коме појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону (став 1), с тим да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (став 2).

Наведене уставне одредбе чине међусобну логичку и правну целину којом је одређен органски капацитет управе на коју се односи уставни налог о законитости рада, с једне и садржину деловања, односно аката управе која подлежу судском преиспитивању (у управном спору или негде другде), с друге стране.

Управу, у односу на коју се односи уставни принцип законитости рада управе, према члану 198 став 1 Устава, чине: државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органе аутономних покрајина и јединице локалне самоуправе.

Међутим, није довољно да је акт појединачан да би био предмет управног спора. Потребно је да он има и друга обележја. Тако имамо два примера управно

судске праксе.

Акт донет по захтеву ученика да буде поново испитан из одређеног предмета нема карактер управног акта у смислу члана 6 ЗУС –а. (Правни став седнице Одељења за управне спорове Врховног суда Србије од 15.04.1968. године).

Други пример је пресуда Врховног суда Србије: „Решење директора гимназије којим се неке налаже полагање допунског стручног испита за звање професора није управни акт.“ (Врховни суд Србије, У. 3266/74 од 26.11.1975.године)¹⁷⁷

Међутим, ако се има у виду нова регулатива садржана у Закону о општем управном поступку по којој је „управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима“¹⁷⁸ управно судска у овим случајевима треба бити флексибилнија. Томе иде у прилог и проширен предмет ЗУС-а РС (2009).

7. ПОКРЕТАЊЕ И ТОК УПРАВНО-СУДСКОГ ПОСТУПКА

7.1. Појам управно-судског поступка

Контрола законитости појединачних правних аката врши се у посебном управно-судском поступку који се назива управним спором. Спор се дефинише

¹⁷⁷ Љ. Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, 2011.

¹⁷⁸ Закон о општем управном поступку, „Сл.гласник РС“, бр. 8/2016“, члан 16.

углавном као конфликт између два субјекта права, „што и потврђује пракса у највећем броју случајева. Неразрешено правно питање је довољно за постојање спора, а то не мора подразумевати две сукобљене стране.¹⁷⁹

Управни спор спада у појмове који су ретко дефинисани. Дефиниција не постоји ни у Француском, ни у германским, ни у англосаксонским земљама. Одређивање предмета управног спора јесте пут ка одређивању управног спора. Предмет управног спора је толико широко одређен да се може водити против свих појединачних аката ако није предвиђено да се о њима одлучује у неком другом судском поступку. Тако да би се код нас управни спор могао одредити као спор о законитости коначних управних аката и законитости других појединачних аката за које је то предвиђено законом или није предвиђена друга судска заштита.

Управни спор може се дефинисати „као правно респектујућа ситуација, настала подношењем тужбе против одређеног коначног акта, за који легитимисани тужилац налази да је незаконит и тражи његово дефинитивно елиминисање из правног поретка.“¹⁸⁰

Основни предмет управног спора јесте и даље управни акт, међутим законодавац је направио корак даље и заштиту пружио другим појединачним актима који нису управни. Па се у складу са тим разликује појам управног спора у ужем смислу и појам управног спора у ширем смислу.¹⁸¹ У ужем смислу управни спор се дефинише као судска контрола законитости коначних управних аката. У ширем смислу, представља још и судску контролу законитости других појединачних аката за које није предвиђена друга судска заштита, односно, за које је предвиђено да се контролишу у управном спору. Поред тога, као предмет

¹⁷⁹Д. Милков, *op.cit.*, стр. 39.

¹⁸⁰З. Томић, *Управно право*, Номос, Београд, 1991, стр. 525.

¹⁸¹Д. Милков, *op.cit.*, стр. 52.

управног спора, може узгредно да се јави и питање повраћаја ствари и накнаде штете, али само ако је то повезано са законитошћу неког коначног управног акта.

Судска контрола путем редовних судова везана је за англосаксонско право, па управне спорове решавају редовни судови применом истих начела који се примењују на спорове између приватних особа.

Управни спор представља судски поступак који се води пред специјализованим судом - Управним судом, а регулисан је Законом о управном спору. Закон о управном спору, будући да је по обиму релативно кратак закон, не регулише све ситуације везане за поступак па из тих разлога предвиђа сходну примену закона којим се уређује парнични поступак (заступање странака, достављање позива за усмену расправу, ток усмене расправе, спајања поступка и трошкова поступка).

Управни спор може се покренути против управног или другог акта који је донет у другом степену, а може се покренути и против првостепеног акта против кога није дозвољена жалба у управном или другом поступку.

Пресудом се одлучује о суштини управног спора, тј. о тужбеном захтеву. Пресудом се тужба одбија или усваја. Тужба се одбија када суд нађе да је оспореним управним актом правилно одлучено и да је тужени орган правилно спровео поступак, тј. да је акт законит.

У управним споровима суд одлучује у већу састављеном од троје судија. Да би се обезбедила правичност суђења суд одлучује на основу закона у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи.

Да би могао да покрене управни спор, потребно је да управни акт постане коначан. Коначан је онај управни акт против којег није дозвољена употреба

редовног правног средства, жалбе. Такви су сви другостепени управни акти, као и првостепени управни акти против којих није дозвољена жалба.

Управни спор се покреће против појединачног правног акта када неко сматра да је незаконит. Управни спор је специфичан управно-судски поступак, у коме Управни суд одлучује о законитости коначних управних аката донетих у управном поступку, осим у случају оних управних аката за који није предвиђена другачија судска заштита.

Закон о управним споровима утврђује шта је предмет управног спора, надлежност за решавање управних спорова, странке у управном спору, правила поступка која спроводи управни суд и извршење донетих судских пресуда.

За разлику од претходних прописа, у важећем Закону о управним споровима је предвиђено правило да суд у управном спору решава на основу утврђених чињеница на одржаној „усменој јавној расправи“. То би могло да упућује на закључак да ће се по важећем Закону усмена расправа увек одржавати. Међутим, очигледно су потребе досадашње праксе неодржавања усмене расправе у управном спору превагнуле, па је „правило“ добило такве изузетке да се чини да од њега неће у пракси остати много. Наиме, одмах након „правила“ , у Закону се наводи да се усмена расправа не одржава онда када је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања или ако странке на то изричито пристану.¹⁸² На основу овакве формулације види се да се ипак поново релативизује формално прокламовано правило о одржавању расправе. Суд може увек да пресуди без расправе ако сам процени да је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странке и посебно утврђивање чињеница. При томе, ништа не мења у Закону формулисана обавеза суда да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу. Процену

¹⁸² Закон о управним споровима, „Сл. гласник РС“, бр.111/09, члан 33, став 2.

непостојања потребе за одржавањем расправе суд врши самостално и сам образлаже разлоге на којима је своју процену засновао. Практично, у односу на претходни Закон у којем је правило гласило да се води усмена расправа али да је суд „може заказати ако сматра да је потребна промена“, се састоји у томе да правило сада гласи: суд чињенице утврђује на расправи осим ако процени да је предмет такав да „очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања.

7.2. Разлози за покретање управног спора

Разлози за управно-судску контролу, односно, покретање и вођење управног спора јесу у домену законитости. Дакле, уколико субјект овлашћен на подношење тужбе сматра да коначни акт садржи неке незаконитости, тај недостатак представља разлог за вођење управног спора. Понекад се наводи да у Закону предвиђени основи за побијање управног акта, представљају ограничење за странку, јер она само по тим основима може побијати управни акт.¹⁸³ Појединачни правни акти могу бити нападани тужбом у управном спору и због материјалноправне и због формалноправне незаконитости.

Разлог материјалноправне незаконитости јесте уколико у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт.¹⁸⁴ Дакле, није уопште примењено меродавно право за решавање ствари у конкретном случају, или је грешка у тумачењу смисла материјалног прописа који је требао бити примењен у конкретном случају.

¹⁸³ З. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, стр. 65.

¹⁸⁴ Закон о управним споровима, „Сл. гласник РС“, бр.111/09, члан 24 став 1 тачка 1.

Разлози формалноправне назаконости су бројнији: ако је акт донео апсолутно ненадлежни орган, ако у поступку доношења акта није правилно поступљено по правилима поступка који је претходио доношењу тужбом оспореног акта, ако је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања.¹⁸⁵

Уколико је у питању дискрециони управни акт, незаконитост се испољава на тај начин уколико је орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.¹⁸⁶

Тужба се може поднети и ради утврђења да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и ради утврђења незаконитости донетог акта који је без правног дејства.¹⁸⁷

Beneficium novorum, односно истицање нових чињеница и доказа у тужби, као разлог за покретање управног спора нема правног значаја, једино могу бити основ за покретање новог управног или другог поступка. Дакле, суд решава на темељу већ утврђених чињеница у претходном управном или другом поступку. Међутим, у складу са судском праксом, требало би узети у обзир и овакве чињенице, уколико указују да је чињенично стање умногоме другачије од оног утврђеног у управном поступку.

Према томе, разлог за вођење спора може бити ма који разлог незаконитости (формалне и материјалне природе), али само законитости јер тамо где престају питања законитости управног акта, престаје и њихова судска контрола.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Исто, члан 24 став 1 тачка 2, 3 и 4.

¹⁸⁶ Закон о управним споровима, „Сл. гласник РС“, бр.111/09, члан 24 став 1 тачка 5.

¹⁸⁷ Закон о управним споровима, „Сл. гласник РС“, бр.111/09, члан 24 став 2.

¹⁸⁸ И. Крбек, *О управном спору*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 3-4, 1954, стр. 251.

7.3. Тужба у управном спору

Тужба као редован правни инструмент је право физичких и правних лица да њоме остварују своја субјективна права, оспоравају законитост управног акта и иницирају покретање управног спора. Управни спор је најзначајнији вид судског надзора законитости управног акта, а тужба у овом спору се појављује као процесно правно средство чије је основно правно дејство покретање управно судског поступка.

Она је незаобилазан елемент на путу ка управно судском поступку, а непостојање тужбе искључује постојање управног спора. Њена неопходност и неизоставност у целокупном управно судском ланцу проналазе оправдање у непостојању тзв. *официјалне максиме* код покретања управног спора. Сама могућност подношења тужбе остварује ефекат у правцу заштите права грађана и правних лица, али исто тако и на осигурање законитости у раду државних органа и органа државне управе, локалне самоуправе као и других тела која на темељу јавних овлашћења врше управну делатност. Тужба је иницијално процесна радња и процесно правно средство којом се покреће управно судски поступак. Тужба је дакле полуга за покретање целокупног механизма управно судске заштите и неопходни процесни програм рада суда.¹⁸⁹ Подношење тужбе је прва и основна радња управно судског поступка у којем тај спор треба да буде расправљан.

У старом римском праву важило је начело по коме се сматрало да “*спора правда није никаква правда*“. Данас се тежи ка остваривању онога што се поставља као правно правило, а то је тзв. доношење одлука у разумном року, односно увођење права на заштиту у разумном року. Законским прописима се обавезују управна и судска тела да поштују рокове за доношење својих одлука и

¹⁸⁹ П. Димитријевић, Ђ.Блажић, *Управно право Црне Горе*, 2008, стр. 598.

предузимања одређених радњи и да на тај начин доприносе ефикасности својих поступања.

Кад је у питању подношење тужбе суду, тужба се подноси у року од 30 дана од дана достављања акта странци. Нека законодавства овај рок скраћују, нпр. ЗУС Црне Горе на 20 дана у циљу постизања већег степена ефикасности поступка.¹⁹⁰

Посматрано са формално правне тачке гледишта тужба је прописно састављен поднесак, благовремено упућен суду од стране активно легитимисаног лица ради остваривања правне заштите у одређеној управној ствари. Појам тужбе у материјалном смислу одређује се с обзиром на њену суштину и своди се на тужбени захтев за рашчишћавање настале спорне ситуације, путем поништавања коначног управног акта за који се у тужби сматра да је незаконит. Тужба за поништење управног акта је кондемнаторна тужба, јер се њоме захтева поништење одређене управне активности (управни акт) и налаже надлежном органу понашање по закону. Тужба која се односи на то да суд треба да, поред поништења незаконитог акта, одлучи о спорном питању, је кумулативно: кондемнаторна и конститутивна тужба, јер суд сам конституише правни однос у складу са законом.

Садржина тужбе, у битним елементима, одређује се законом. Да би суд могао по њој да поступи она мора да садржи, позитивно правним прописом (закон), дефинисана обележја.

У формалном смислу тужба је строго формалан поднесак којим се тужилац обраћа надлежном суду. Тужба има законом прописану форму која мора у битном бити испоштована. Битна својства тужбе у формалном смислу обухватају важна индивидуална обележја тужиоца, туженог и заинтересованог лица. Затим означање управног аката против којег је тужба поднета, образложење тужбе и тужбени

¹⁹⁰ Закон о управном спору, "Службени лист ЦГ", бр. 54/2016, члан 17.

захтев. Када је у питању садржинска конструкција тужбе у управном спору, онда она мора као свој битан елемент имати тужбени захтев.

Тужбом се оспорава законитост коначног управног или другог правног акта, а то је суштина тужбеног захтева. Међутим у садржинском смислу, поред захтева за поништавање управног акта у тужби се може упутити и имовинско правни захтев (*повраћај ствари или накнада штете*). Суд испитује законитост оспореног акта само у границама тужбеног захтева (*интра петита*), али на ништавност управног акта суд пази по службеној дужности.¹⁹¹

Начело правне сигурности и стабилности саобраћаја налаже да се одреди рок за покретање управног спора против коначног управног акта. Правним прописима у сваком управном систему понаособ се одређује рок за подношење тужбе надлежном органу и уређују процедуре њеног достављања суду.

Тужба у управном спору, по општем правилу, нема суспензивно дејство. Ово подразумева да овај поднесак, за разлику од жалбе у управном поступку, не спречава извршење управног акта који се тужбом оспорава. Чињеница да је тужба поднета против одређеног акта управе не утиче на његову извршност. Од овог правила постоје изузеци (услови) у односу на које је дозвољено стопирање извршења акта управе. Наиме, тужилац може поднети захтев за одлагање извршења конкретног управног акта.

У овом контексту предлог закона предвиђа да ако јавноправни орган није одложио извршење управног акта до доношења правоснажне одлуке о управној ствари, по захтеву тужиоца, суд може одложити извршење управног акта или правно дејство друге управне активности до доношења судске одлуке.

¹⁹¹П. Димитријевић, Ђ. Бажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица, 2008, стр. 600.

Ово може бити изводљиво само под законом одређеним условима, а то подразумева да се на иницијативу тужиоца може спречити извршење оспореног акта:

1. ако би се извршењем управног акта или правним дејством друге управне активности тужиоцу нанела ненадокнадива штета;
2. ако одлагање није противно јавном интересу; и
3. ако одлагање не би нанело штету која би се тешко могла надокнадити противној странци или заинтересованом лицу.

Ови услови су кумулативне природе, па њихово испуњење доводи до одлагања извршења.

Када суд прими захтев за одлагање извршења управног акта или ради обустављања правног дејства друге управне активности против које је тужба изјављена, дужан је да најкасније у року од пет дана од дана пријема захтева донесе одлуку. Суд о овој врсти захтева у управном спору одлучује решењем.

7.4. Странке у управном спору

Под учесницима (странке) у управном спору подразумевају се сва лица (физичка и правна) која по било ком основу узимају учешће у спору.

У том смислу странке у управном спору су: тужилац, тужени и заинтересовано лице. *Тужилац* у управном спору може бити физичко или правно лице, које сматра да му је управним актом или другом управном активношћу повређено неко право или правни интерес. Као тужилац у управном спору се може појавити државни орган, орган државне управе, организација, насеље, група лица и други који немају својство правног лица ако могу бити носиоци права и обавеза о

којима се решавало управним актом или су били предмет друге законом прописане управне активности.

Тужени у управном спору је надлежни јавноправни орган који је доносилац управног акта, односно чија се друга управна активност оспорава.¹⁹²

Заинтересовано лице је лице којем поништење управног акта или друге управне активности дира у неко његово право или правни интерес.

7.5. Покретање и ток управног спора

Полазна основа код покретања управног спора јесте начин на који се овај спор покреће. Већ смо назначили да је основни и једини пут до управног спора, подношење тужбе од стране оних субјеката који имају активну тужилачку легитимацију. Управни спор се може покренути и водити против сваке правне одлуке која има обележја коначног управног акта.

Управни спор се може покренути против управног акта донетог у другом степену, као и против првостепеног акта управе против којег није дозвољена жалба у управном поступку.¹⁹³ До покретања управног спора може доћи и у случају када управни акт није донет. Оваква околност у управном праву се назива тзв. *“ћутање управе”*. Управни спор због неиздавања управног акта назива се *нередовни управни спор*. То је спор против непостојећег акта, са циљем да се на темељима судске пресуде накнадно донесе експлицитна управна одлука. *Ћутање*

¹⁹² Када је у питању захтев за поништај управног уговора, онда се као тужени у спору појављује странка из управног уговора у случају када јавноправни орган поднесе тужбу за поништај, на пример, Закон о управном спору, (*“Службени лист ЦГ”*, бр. 54/2016).

¹⁹³ М. Кулић, *Управно право*, Београд, 2010, стр. 292.

администрације се јавља као претпоставка за подношење тужбе и покретање управног спора.¹⁹⁴ У том смислу изјављивање жалбе од стране легитимисаног лица је нужна процесна претпоставка за покретање управног спора, осим у случају у којем је могућност жалбе искључена позитивно правним прописом у конкретном управном систему.

У неким законодавствима традиционално (нпр. Француска) а у неким одскора (Хрватска, Црна Гора и др.) запажена је тенденција проширења предмета управног спора. Тако, према новом Закону о управном спору Црне Горе (2016) предвиђена је могућност покретања управног спора и против „друге управне активности“ кад је то законом прописано.¹⁹⁵ Управни спор може бити покренут и у случајевима када јавно правни орган: није донео управни акт; ако није одлучио по жалби странке; није предузео управну активност или није одлучио по приговору странке. Овакво пасивно понашање управе у модерним управним системима назива се „ћутање“ управе.

Разлози за вођење управног спора су веома битни, и то првенствено јер представљају основу на којој почива тужба против управних и других аката. Они су полазна нит од које се креће у поступак у којем суд одлучује о законитости решавајући по тужби. Као основне разлоге због којих се у управном спору може побијати управни акт или друга управна активност треба поменути:

1. повреде правила поступка
2. погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање
3. погрешна примена материјалног права

Са тим предусловом да нема погрешне примене материјалног права ако је надлежни орган решавао по слободној оцјени, на основу и у границама прописаног

¹⁹⁴ П. Димитријевић, Ђ.Блажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица, 2008, стр.599.

¹⁹⁵ Закон о управном спору, "Службени лист ЦГ", бр. 54/2016.

овлашћења и у складу са циљем у којем је овлашћење дато. Тамо где се завршава оспоравање законитости неког акта управе ту престаје и сама судска контрола. Према томе у управном спору се може постављати само питање не(законитости) аката управе.

У управном спору може се иницирати и повраћај одузетих ствари и накнада штете која је учињена тужиоцу приликом извршења управног акта који се тужбом оспорава. Међутим, имовинско правни захтев у спору се може појавити само као споредан тужбени захтев и може се изјавити само у случају ако је главним тужбеним захтевом тражено поништавање управног акта. При том, између имовинског захтева и оспореног акта мора постојати узрочна веза у смислу штетних последица. У крајњој линији, пресудом којом суд поништава оспорени акт такође ће одлучити (ако чињенично стање пружа поуздан основ) и о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете.

Као основни начини за предају тужбе се издваја: предаја суду непосредно, путем поште или електронским путем. Ако је тужба упућена преко поште препоручено, дан предаје пошти сматра се као дан подношења Управном суду, у случају да је тужба упућена преко поште обичном пошиљком, дан пријема пошиљке у Управном суду сматра се као дан подношења тужбе.

Технолошки, вртоглави напредак и револуционарна здања ере компјутера, као и жеља за ефикаснијом и економичнијом управом која својим грађанима олакшава приступ за остваривање њихових права, довели су до модернизације управе. Као основни вид модерне управе се (е-управа) јавља могућност да се надлежном органу странка обрати поднеском у електронској форми. Па се тако и у управном спору тужба може упутити Управном суду у виду електронског документа.

У том смислу, у колико је тужба упућена електронским путем, сматраће се да је предата на дан и у време који су назначени у потврди о пријему документа у електронском облику, а све то у складу са законом којим се уређује електронска управа. Када тужба није предата Управном суду, при чему тужба стигне том суду преко другог органа после истека законом одређеног рока за подношење тужбе, сматраће се да је тужба благовремено поднета ако се такво подношење може приписати незнању или очигледној омашци подносиоца тужбе.

Да би надлежни суд могао одлучивати по тужби у управном спору, тужба треба бити разумљива и уредна.¹⁹⁶ Тужба у свом формалном смислу мора да садржи законом прописану форму. Ако ова врста поднеска није третирана на начин који предвиђа закон, онда суд предузима одређене процесне радње да би уопште могао донети одлуку поводом изјављене тужбе.

Постији више различитих разлога који се јављају као узрок одбијања тужбе на самом почетку управно судског поступка (претходни поступак по тужби). То су разлози процесног карактера који се таксативно наводе и постављају се алтернативно, што значи да је сваки за себе довољан. Одбијање тужбе из процесних разлога ће уследити ако суд утврди да:

1. је тужба неблаговремена, тј. ако није поднета у законском року или ако је тужба поднета пре времена;

¹⁹⁶ Непотпуна или неразумљива тужба не може бити даље процесуирана у управном спору. Прво, Управни суд је дужан да позове тужиоца да у остављеном року отклони недостатке у тужби и при томе ће упутити странку на последице које ће наступити у колико не исправи недостатке тужбе и прописно је достави суду. Друго, када су недостаци тужбе у формалном и садржинском смислу такви да спречавају рад Управног суда, а тужилац у остављеном року не отклони недостатке, суд ће решењем одбити тужбу као неуредну. Ако је тужба коју је уместо странке поднео пуномоћник који је адвокат, суд ће решењем одбити тужбу као неуредну.

2. акт који се тужбом оспорава није акт управе, односно акт о управној активности у смислу законског акта којим се одређује предмет управног спора (ЗУП, ЗУС или који други закон),
3. ако је очигледно да предмет спора (акт управе или друга управна активност) која се оспорава тужбом не тангира право тужиоца нити његов правни интерес;
4. када против управног акта управе (општег или појединачног) или друге управне активности није благоверемено изјављен правни лек, који је сходно одредбама закона могао бити изјављен;
5. већ постоји правоснажна судска одлука донета у истој ствари;
6. да је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге странке.¹⁹⁷

Када Управни суд утврди постојање неког од ових процесних разлога, решењем ће одбити тужбу и то може учинити у току целог поступка.

Поступак по тужби се одвија у две засебне фазе, и то као: претходни поступак и редовни поступак по тужби. У претходном поступку суд не одлучује мериторно о тужбеном захтеву. Суд у овој фази управног спора не испитује законитост управног акта или којег другог законом одређеног предмета спора, већ цени да ли су испуњене процесне претпоставке за вођење управно-судског поступка. Ако ове претпоставке нису испуњене, суд одбија тужбу без даљег уласка у суштинско одлучивање о тужбеном захтеву.

Када Управни суд не одбије тужбу због процесних недостатака, а нађе да тужбом оспорен акт или друга управана активност садржи такве недостатке који спречавају осену законитости у управно-судском поступку, може пресудом поништити акт или другу управну активност и без достављања тужбе на одговор.

¹⁹⁷ Ови разлози су различити од система до система али имају ова општа обележја. Детаљније о томе у глави три и четири.

С обзиром да се ефикасност судског одлучивања узима као један од приоритета, *Законом о управном спору* ЦГ из 2003. године унета је значајна новина у том правцу, а то је тзв. *поступак по узорку*. Ова врста поступка односи се на ситуацију у којој постоји више тужби поднетих против аката у којима се права и обавезе односе на исто или слично чињенично стање, као и постојање истог правног основа. У том случају суд може на основу једне тужбе спровести поступак. Важећи ЗУС ЦГ (2016) такође прихвата ову врсту поступка и у том смислу прописује да у случају када је Управном суду поднето више тужби против аката у којима се права и обавезе односе на исто или слично чињенично стање и исти правни основ, суд може, након пријема одговора на тужбе, на основу једне тужбе спровести поступак, а остале поступке прекинути до правоснажне одлуке у изабраном предмету.¹⁹⁸ Дакле, за вођење поступка по узорку неопходно је кумулативно испуњење три услова, и то:

- 1) постојање више тужби изјављених на акте управе;
- 2) да је реч о актима у којима се права и обавезе односе на исто или слично чињенично стање; и
- 3) постојање истог правног основа.

Пре него што прекине поступак и о томе донесе решење, Управни суд мора омогућити тужиоцу да се изјасни о одговору на тужбу и о прекиду поступка. Када се донесе решење о прекиду поступка, против њега није могуће изјавити жалбу. Тада ће Управни суд без усмене расправе, чак и у случају да су је странке захтевале, одлучити о предметима у којима је прекинут поступак, ако они немају битних посебности чињеничне или правне природе.¹⁹⁹

Управни суд у управном спору одлуке доноси у форми пресуде или решења. Пресудом суд доноси одлуку о тужбеном захтеву, а рјешење у спору прати питања

¹⁹⁸ Закон о управном спору, "Службени лист ЦГ", бр. 54/2016), члан 24.

¹⁹⁹ Исто, члан 25.

која се тичу самог поступка. Све одлуке донете у управном спору су обавезујућег карактера, па је они на које се односи морају поштовати.

Пресудом се тужба може усвојити или се може одбити као неоснована. Ако се тужба усваја, онда суд поништава оспорени акт, односно другу управну активност која се третира у управном спору. Пресудом којом се оспорени акт или друга управна активност поништава суд ће одлучити и о тужбеном захтеву за повраћај ствари, односно за накнаду штете, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Уколико је тужба изјављена због „ћутања“ управе, а Управни суд утврди да је основана, пресудом ће усвојити тужбу и обавезати надлежни јавноправни орган да реши предметну управну ствар и донесе нови акт.

Уколико се тужба усваја, пресудом се управни акт може поништити, а поред тога се може решити и управна ствар. Ово постоји у случајевима, широко распрострањеног, спора пуне јурисдикције. У овој врсти управног спора суд поступа и касаторно и мериторно, па поред могућности да поништи управни акт може да одлучује о самој суштини управне ствари. Ово је могуће само ако су испуњена два услова, и то: да природа ствари то дозвољава и ако резултати поступка пружају поуздан основ за вођење овакве врсте спора. Ако Управни суд поништи оспорени акт, а природа управне ствари му то дозвољава, може сам одлучити о предметној управној ствари, ако:

1. је сам утврдио чињенично стање на усменој расправи;
2. би поништење оспореног акта и поновно вођење управног поступка изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити (ненадокнадива штета);
3. је на основу доказа у списима предмета очигледно да је чињенично стање другачије од оног које је претходно утврђено у управном поступку (другачије чињенично стање);

4. је у истом спору већ поништен акт, а тужени јавноправни орган није у потпуности поступио по пресуди (непоступање по пресуди туженог јавноправног органа);
5. је у истом спору већ поништен акт, а тужени јавноправни орган није донио нови акт у законском року или у другом року који је одредио Управни суд (непоштовање рока за издавање новог акта); или
6. надлежни јавноправни орган није донео акт у законом прописаном року.

Кад је Управни суд већ једном поништио оспорени акт у истој управној ствари, дужан је да сам реши предметну ствар по тужби против новог акта јавноправног органа у тој управној ствари, кад природа управне ствари то дозвољава. Оваква одлука у свему замењује тужбом оспорени акт.

ГЛАВА ТРЕЋА

ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Стварањем концепта модерне државе почетком 19. века усвојен је принцип поделе власти, према коме власт не припада једном органу, већ је подељена на законодавну, извршну и органи државне управе као посебне организационе подструктуре органа управе у оквиру извршне власти и судску (судови опште и посебне надлежности).

Начело поделе власти је израз захтева грађана за слободом, једнакошћу и братством, који су и били суштински захтеви Француске грађанске револуције из 1789. године која је и била реакција на неограничену власт апсолутног монарха,

који је био истовремено и врховни судија и имао је апсолутну власт и контролу над полицијом и војском. Доношењем првих устава утврђени су и кроз законе разрађени механизми који су требали да уравнотеже однос између три поменуте власти. Управо један од тих механизма на почетку 19. века јесте управни спор као облик судске контроле управе. Тако да судови могу након што су исцрпљени механизми хијерархијске контроле вишег органа управе над нижим на основу изјављене жалбе у управном поступку, могу да „оцењују“ законитост коначног управног акта, под условом да грађанин о чијем је праву или обавези решено покрене овај поступак пред судом одређеним правним средством, а то је тужба.

У Француској је 1801. године створена прва посебна судска институција за заштиту јавних права грађана и контролу управе у Европи, у виду обласних савета и Државног савета као највишег управног суда, што се показало успешним у пракси и дало добре резултате, па се као таква проширила и на друге земље, као што су Италија, Немачка и Аустрија и многе друге. Тако је настао тзв. евроконтинентални систем управног судства, који је подразумевао посебан судски поступак испитивања законитости аката, оличених у специфичном судском поступку који се назива управни спор.²⁰⁰ У овим земљама су формиран и одређени управно-судски органи, чије одлуке такође могу да буду преиспитане од стране редовних судова.

²⁰⁰ С.Лилић, ЗУС и ЗУП са компаративним законодавством и регистром појмова (друго издање), Савремена администрација, Београд, 1999, стр. 213-214.

1. УПРАВНИ СПОР У ФРАНЦУСКОМ ПРАВУ

1.1. Порекло управног спора у Француској

Судити управи није банална судска делатност и функција. Ова функција ставља судију у само средиште односа између грађана и јавних власти. То је повод због којих француске уставне одредбе утврђују постојање надлежности и независности управног судства.

Управни спор је, по мишљену многих, дело француске управно-правне праксе и теорије. Управно судство у Француској, као и конституисање посебних управних судова, одвијали су се под историјско-политичким снажним утицајем. Стварање потпуне слике која би објаснила развој француског управног судства подразумева сагледавање и управног судовања у периоду пре Француске револуције. Развој француског управног права пружа објашњење за настанак одговарајућих врста управног спора, на првом месту спора због прекорачења овлашћења и објашњење за постојање посебног управног судства, одвојеног од система редовних судова.

Реч је о улози општих судова из тог времена, парламената. Парламенти су били редовни краљевски судови распоређени у различитим деловима Француске.²⁰¹ На значај периода пре Француске револуције, указује и Сенжерменски едикт донет 1641. године, којим је парламентима забрањено да суде било које спорове који се тичу државе, управе или владе и којим су ти спорови стављени у надлежност краља, односно оних којима је он делегирао овлашћење да то чине.²⁰² Управо он

²⁰¹ Waline, Marcel, Droit administratif, 8^{ème} edition, Sirey, Paris, 1959, p. 22-23

²⁰² Boisdeffre, Martine de, „L'organisation de la justice administrative en France“, La revue administrative, Paris, no.52/6, 1999, (32-35), p.32

уобличава оно што је од раније била тежња у француском праву, а то је подела спорова на оне који се тичу јавног и оне које се тичу приватног права, то јест оне који се покрећу против управе и оне међу појединцима.²⁰³ Главне темеље раздвајању система редовних и управних судова у Француској поставио је Закон о организацији судства од 16-24. августа 1790. године. Дакле главна карактеристика периода пре Француске револуције је постојање јединства управних и редовних судова оличена у краљу који је био и врховни судија у свим споровима. Поред наведеног Закона о организацији судства морамо поменути и Декрет из 1806. године, јер су управо они поставили темеље за разликовање две врсте правних спорова и примену различитих правних правила на те спорове. Затим је првенствено Законом из 1872. године, а потом и укидањем теорије о министру-судији, у Француској потпуно изграђен и засебан систем управног судства, одвојеног и од редовних судова и од активне управе.

Управно судство је једно од најстаријих и најстабилнијих елемената француског политичког и правног поретка. Француско управно судство извршило је снажан организациони и функционални утицај и на друге земље (Белгија, Грчка, Италија, итд.), које су у свом правном поретку развијале управно-судску заштиту.

Француска припада континенталном правном систему судске контроле управе и битно је утицала на његов развој. Француска је прва увела административни спор (1801) тако што је основала обласне (префектурске) савете и централни Државни савет. Они су постали надлежни за решавање спорова између јавне управе и грађана. То су административни спорови (*le contentieux administratif*). Реформе од 1872. године су учврстиле и подигле углед административног правосуђа у Француској, које је послужило као модел организације управних судова у осталим земљама Европе. Административно право

²⁰³ Guyomar, Mattias, Seiller, Bertrand, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 2010, p.6

дугује богатој и разноврсној дугогодишњој пракси Државног савета као највишег управног суда Француске.²⁰⁴

Међутим, посебна карактеристика француског управног судства јесте то да се управни судови не налазе у саставу судске власти, већ у оквиру административне власти. Државни савет је саставни део управе али је у хијерархијском смислу надређен управи.²⁰⁵ У Француској се управа посматра као посебан институт који мора бити уређен посебним правом, а то право мора примењивати аутономно судство.

Данас је у Француској Државни савет један од најважнијих управних институција и највиши је управни суд. Његово порекло се везује за постојање Краљевског савета. Ингеренције Државног савета у смислу обављања судске функције први пут су системски разрађене 1806. године, када је у његову организациону структуру уграђена посебна *Комисија за спорове*.

Процес развоја контроле законитости рада управе у Француској се одвијао полако и постепено, заједно са схватањем да акти органа управе морају бити усклађени са законом. Судску контролу управе у Француској, кроз институцију управног спора, остварују Државни савет и управни судови, као управни судови специјализоване надлежности и Државни савет. Државни савет је установљен Уставом из 1799. године.

Прва препрека на путу стицања карактера управно-судске инстанце превазиђена је 1806. године. Тада је Декретом од 22. јула те године, у Државном савету створена Комисија за спорове, која је 1849. године преименована у Сектор (Одсек) за спорове, како се и данас зове.²⁰⁶

²⁰⁴ С. Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, Београд, 2010, стр. 523-525.

²⁰⁵ П. Димитријевић, *Управно право, општи дио*, Ниш, 2014, стр. 532.

²⁰⁶ Marcel, Waline, *Droita administratif*, Sirey, Paris, 1959, p. 48-49.

Последња потврда судског карактера Државног савета дошла је од Европског суда за људска права. Карактер суда у смислу члана 6 Европске конвенције о људским правима био је упитан кад је реч о Државном савету због тога што он поседује двоструку функцију: саветодавну јер помаже влади а одскоро и парламенту у изради прописа и даје поводом њих своје мишљење и одобрење,²⁰⁷ и судску, јер решава управне спорове. Ипак судска природа Државног савета потврђена је пресудом Европског суда за људска права у случају *Unio federale des Consommateurs Que Choisir de Cote d Or v. France* из 2009. године.²⁰⁸

Праћењем развоја француског управног права пружају нам се објашњења не само за постојање посебног управног судства одвојеног од система редовних судова, већ можемо сагледати и настанак одговарајућих врста управног спора, на првом месту спора због прекорачења овлашћења. Тој врсти управног спора, као оригиналној творевини француског права велики значај придају француски аутори. Правни основ за одлучивање у спору због прекорачења овлашћења нађен је у чл. 3 Закона од 7-14. октобра 1790. године, који гласи: „Утврђивање ненадлежности управних тела ни у ком случају није на трибуналима, такви захтеви се подносе краљу, шефу опште управе“.²⁰⁹ Основ „нађен“ у поменутом закону зато што је спор због прекорачења овлашћења заправо дело Државног савета.²¹⁰

Потребно је да разјаснимо и улогу Државног савета као и префектурних савета у Француској. Наполеон Бонапарта је 1799. године створио Државни савет Француске као и префектурне савете. Државни савет је од свог настанка имао две функције које и данас има: саветодавну у погледу нацрта закона и других прописа

²⁰⁷ Jean-Claude, Bonichot, *French administrative courts and union law*(167-175), in *Constitutionalising the EU judicial system*, essays in honor of Pernilla Lindh, Pascale Cardonnel (Ed.), Hart, Oxford, 2012, 174.

²⁰⁸ Jean, Massot, *The Powers and Duties of French Administrative Judge*, in *Comparative administrative law*, Rose-Ackerman, Susan (Ed.), Elgar, Cheltenham, 2010, 417.

²⁰⁹ Guyomar, Mattias, Seiller, Bertrand, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010, 80.

²¹⁰ Исто.

и управној судској. Надлежност префектурних савета је била одређена системом позитивне еnumerације.²¹¹ Највећи део управних спорова за чије разрешавање су били надлежни тичао се пореских дугова за чије утврђивање су били надлежни локални органи са префектом на челу.²¹²

Државни савет је прихватањем тужби због прекорачења овлашћења ушао у дотадашњи „управни забран“ који се звао „акти чисте управе“. До тада ти акти нису могли да буду оспорени јер насупрот њих није стајало било какво „стечено право“ грађана. Отуда и оцена да је за проналажење основа за поништавање аката управе власти због ненадлежности у одредби цитираног закона било потребно „пуно смелости“²¹³ У француској теорији управног права не постоји сагласност о моменту када је постао спор због прекорачења овлашћења. Помиње се више одлука донетих у периоду између 1818. и 1826. године, а неки аутори истичу да се о тој врсти управног спора не може говорити пре 1852. или чак 1862. године.²¹⁴

Размимоилажење у француској доктрини о моменту настанка спора због прекорачења овлашћења тичу се појма надлежности у 19. веку и односа управних органа, с једне стране, и управној судској и судској тела, с друге стране, као и питања овлашћења за покретање тог спора и његове сврхе.²¹⁵

Један од кључних тренутака у развоју спора због прекорачења овлашћења догодио се 1864. године декретом од 2. новембра те године спор због прекорачења овлашћења, за разлику од спора пуне јурисдикције, ослобођен је већине такси које је требало платити ради покретања и вођења поступка, као и обавезе правног

²¹¹ Waline, Marcel, *Droita administratif*, Sirey, Paris, 1959, 27.

²¹² Mattias, Guyomar, Seiller, Bertrand, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010, 11.

²¹³ Исто.

²¹⁴ Landon, Pierre, *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954*, Pichon & Durand-Auzias, Paris, 1962, 9-11.

²¹⁵ Исто.

заступања пред Државним саветом.²¹⁶ Тиме је створен простор за чешћу употребу те врсте управносудске тужбе у пракси.

Спор због прекорачења овлашћења проширен је током времена у два правца. С једне стране, ширио се круг основа за његово покретање то јест облика незаконитости нападнутог акта на које су тужиоци могли да се позивају. Овај спор је са искључиво правних питања због прекорачења овлашћења проширен је и на чињенична питања. С друге стране, проширен је предмет управног спора, односно проширен је круг аката који су могли да се оспоравају тужбом. Осим проширивања основа за њихово покретање и аката које је било дозвољено оспоравати, спор због прекорачења овлашћења еволуирао је и у погледу овлашћења које судија има.

Француско управно судство производ је спорог и постепеног развоја управне праксе и праксе управног судства. Организовање управног судства и стварање посебних управних судова настало је углавном под утицајем два фактора: 1) историјско-политичког, који се изражава у борби младе француске буржоазије против сцемоћи судова тзв. парламента; и 2) доктринарног, који се изражавао у борби за остварење начела поделе власт, које је заступао Монтескје.²¹⁷

Један од првих одлука уставотвораца био је декрет о укидању парламента из 1789. године. У жељи да се онемогуће злоупотребе изречена је забрана новим судовима „да не узнемиравају рад управних тела“. То је био политички фактор који је утицао на стварање принципа о одвајању управне и судске власти, који је прокламован чланом 13 Закона од 16-24. августа 1790. Млада француска буржоазија имајући лоше искуство са парламентима, у којима су били заступљени представници аристократије, у овој формули изразила је своје неповерење и према

²¹⁶ Pacteau, Bernard, *Le contentieux administratif, affranchi du timbre*, Revue française de droit administratif, Dalloz, Paris, no 20, 2004, (89-100), 90.

²¹⁷ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 58.

новоформираним судовима, јер су још увек функције судија у редовним судовима вршили великим делом чланови бивших парламената.²¹⁸

Други фактор који је утицао на формирање принципа о одвајању управне и судске власти био је доктринарног карактера. Наиме, оно је извршено под утицајем Монтескјевих идеја о начелу поделе власти, по коме се државна власт дели на законодавну, извршну и судску власт које су независне међу собом, јер их врше различити државни органи. Начело поделе власти послужило је буржоазији као инструмент у борби против свемоћи монарха и феудалне аристократије и средство за успешно спровођење своје владавине.²¹⁹

Усвајање начела поделе власти од револуционара Француске револуције, а посебно начела о одвајању управне од судске власти и доношење одговарајућих законских прописа имало је следеће дејство:

- 1) Било је забрањено судовима опште надлежности да се директно мешају у функције управе, нпр. да издају уредбе за примену закона, или да службеницима управе издају наредбу, као што су то чинили парламенти под старим режимом. Судови нису могли вршити послове активне управе, као што су то могли раније.
- 2) Судови су још у мањој мери били надлежни да решавају спорове који се односе на надлежност управе и на вршење јавних служби, тј. управних спорова. Решавање ових спорова поверено је специјалним органима везаним за управу, а то је довело до стварања посебног управног судства.²²⁰

Долазак Наполеона на власт у својству првог конзула (1799) и успостављање манархије имало је за последицу, с једне стране, оживљавање многих установа

²¹⁸ Исто, 59.

²¹⁹ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србује, Београд, 1968, стр. 59.

²²⁰ Исто.

старог режима, који су у револуцији нестали (Државни савет) а с друге стране, стварање једне установе корисне за крупну буржуазију. Даљи развој Државног савета кретао се у правцу све јачег осамостаљивања од управне власти и претварање у управни суд. Да би се дошло до тога резултата, било је потребно извршити органско одвајање функције управе и суђења управних спорова. Ради тога је, у одсуству интервенције редовних судова (судова опште надлежности), било потребно: 1) установити органе за вршење ове судске функције, са овлашћењем да самостално доносе одлуке, тј. усвајати систем „*justice deleguee*“; 2) да се ови органи специјализирају у овој функцији, избегавајући свако кумулисање са управним функцијама, па чак и са саветодавним функцијама управе; 3) одвојити свако учешће активне или саветодавне управе од активности ових органа и 4) доделити члановима тих органа својсто судија. На тај начин, захваљујући реализацији ових различитих елемената органског одвајања функција управе и суђења долази до успостављања система управних судова.²²¹

Данас је у Француској Државни савет највиши управни суд и представља једну од најважнијих управних институција. Порекло вуче из доба Краљевског савета и на почетку свог деловања имао је двоструку улогу саветодавну и административну, бидући да је припремао нацрте закона решавао тешкоће које су настајале у области управе.²²² Након више реформи којима је био изложен положај и улога Краљевског савета претрпели су значајне измене, и то тако да су законодавна и административна улога све више слабиле и добијале минорни карактер, а све више јачала судска улога која је прожимала главни део његових активности.

²²¹ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србуије, Београд, 1968, стр. 61.

²²² Д. Милков, *О појму управног спора*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, XLI, 1-2/07, стр. 50.

Судске интервенција Државног савета први пут су системски разрађене једним декретом из 1806. године, када је у његовом саставу формирана посебна Комисија за спорове. Тек 1872. године, Државни савет је започео да самостално обавља функцију суђења у области управних спорова. Потпуна надлежност је правило од 1953. године, да би се касније по принципу енумерације примењивала само изузетно, у тачно одређеним и нарочито важним споровима. Другостепена надлежност је била веома уначајна област деловања Државног савета која је знатно смањена стварањем другостепених административних судова доношењем Закона 1987. године. Другостепену надлежност задржао је само у изборној материји, за уредбодавне акте и за поједине спорове који се односе на законитост.²²³

Дакле, суштина француског система је у дуалитету судског система, односно у аутономним, тј. сувереним управним судовима, који су потпуно одвојени од система редовних судова и који истовремено учествују и у вршењу управне власт.²²⁴

Пре Француске револуције, предмет судске контроле управе је био ограничен на питања грађанскоправне одговорности службеника, а за покретање поступака је била потребна дозвола органа управе.²²⁵ Пре успостављања управних судова у данашњем облику, за време Револуције је настала и установа министра – судије. Како због усвојеног концепта поделе власти није била могућа контрола управе од стране редовних судова јер је контролу вршила сама управа, односно, шеф државе, министри и управе департмана. Одлука министра је касније сматрана предусловом за обраћање Државном савету.²²⁶

²²³ М. Рађеновић, *Право управног спора*, Бања Лука, 2010, стр. 37.

²²⁴ Ги Бредан, *Административно право Француске*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 403.

²²⁵ М. Стојановић, *Судска контрола аката управе*, Институт за упоредно право, Београд, 1963, стр.57.

²²⁶ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 38.

Уставом од 1799. године Наполеон је установио Државни савет, а законом из 1800. створени су савети префектура. Савете префектура су чинили префекти и неколико државних службеника, а Државни савет је истовремено имао судске и управне, саветодавне функције, па чак и улогу у законодавном поступку.²²⁷ За развој Државног савета посебно је значајно стварање посебне секције за управне спорове 1806. године и увођење јавне расправе у управни спор 1831. године.

Шири утицај Државни савет стиче половином 19. века када добија изричито судски карактер, али организационо и даље остаје део управне власти. Основни преокрет се десио 1872. године, када је Државни савет реформисан у тзв. суверени или аутономни суд и од тада управно судство у Француској добија своју дефинитивну форму.²²⁸

У 20. веку долази до дубоке еволуције управног правосуђа у Француској. Помињу се три велике реформе, чији је превасходни циљ био да се смањи оптерећеност Државног савета. Прва, већ поменута реформа, 1953. године, односила се на деконцентрацију управног судства, којом је Државни савет заправо постао апелациони суд.²²⁹

Други талас реформи је извршен серијом декрета из 1963. године, који су уследили након важне пресуде Државног савета у случају *Canal*, али није донео значајне промене.²³⁰ Коначно, 1987. године највећи део жалбене надлежности

²²⁷ Г. Бредан, *Административно право Француске*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 403.

²²⁸ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 38.

²²⁹ Neville Lionel Brown, John Bell, Jean-Michel Galabert, *French administrative law*, Oxford University Press US, 1998, 51-52.

²³⁰ Г. Бредан, *Административно право Француске*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 404.

Државног савета пребачен је на новоформиране апелационе управне судове, у односу на које Савет сад има положај касационог суда.²³¹

У француском праву управни спор није организован као јединствена хомогена категорија и може се говорити о више његових облика. Према природи и ширини судске власри прави се разлика између четири врсте управног спора и то: спор за поништавање; спор пуне јурисдикције; спор за кажњавање и спор за тумачење.

Управни спор за поништење покреће се тужбом која се назива „*recours excess de pouvoir*“. Ова тужба је правно средство против прекорачења власти и у овом спору се одлучује о (не)законитости конкретног управног акта. Спора пуне јурисдикције има за циљ поништење оспореног акта, као и решавање конкретне управне ствари.²³² У управном спору пуне јурисдикције деловање суда по правном средству којим се овај спор покреће „*recours de pleine juridiction*“ усмерено је не само на изрицање поништења управне одлике већ и на пресуђење управне ствари. Како је суд овлашћен да примени или замени управну одлику и обавезе управу на давање новчане компензације, то се спор пуне јурисдикције везује за спор о накнади штете.²³³ Управни спор за тумачење и управни спор за кажњавање представљају посебне облике управног спора.

Приликом управног спора за тумачење, суд се ограничава на одређивање смисла нејасног управног акта односно на објављивање његове незаконитости или „правног непостојањаакта“. Док је свтха спора за кажњавање утврђивање казни због различитих прекршаја везаних за јавна добра.²³⁴

²³¹ Neville Lionel Brown, John Bell, Jean-Michel Galabert, *French administrative law*, Oxford University Press US, 1998, 53 и 76.

²³² М. Рађеновић, *Право управног спора*, Бања Лука, 2010, стр. 39.

²³³ З. Томић, *Опште управно право*, Београд, 2009, стр. 342.

²³⁴ Исто.

1.2. Организација управног судства

С обзиром на то да подвођење управе под правни поредак није извршено на једнообразан начин, о организацији управног судства може да се говори само у оним замљама које припадају европско-континенталном систему, у коме постоје посебни управни судови. Дакле, правна институционализација управе тј. подвођење управе под право ипак није ишло на једнообразан начин.

Управно судство у Француској представља резултат дуге еволуције, која је започела оснивањем Државног савета као саветодавног органа Владе, а завршила се стварањем посебног система судства који постоји паралелно са редовним судством.²³⁵

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

Првостепени управни судови воде порекло од савета префектура, основаних 1800. године, чија је првобитна улога, слично Државном савету, била првенствено саветодавног карактера. Тек након реформе из 1953. године, ови савети постају управни судови, који по претпоставци решавају управне спорове у првом степену. Завршни корак у развоју француског управног судства уследио је 1987. године,

²³⁵ J. M. Sauvé, *Рад и утицај француског Државног савета*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 45, 2008, 1. 674 О саветовању владе и легислативној улози Државног савета: E. L. Rubin, *Law and legislation in the administrative state*, Columbia law review, 1989, 380; J. Bell, *French constitutional law*, Oxford, 1994, 78; P. Lindseth, *The paradox of parliamentary supremacy: delegation, democracy and dictatorship in Germany and France, 1920's–1950's*, University Connecticut school of law, Working paper series, paper 49, 2004, 1404; B. Ducamin, *The role of the Conseil d'Etat in drafting legislation*, *International & Comparative law Quarterly*, 30/1981, 882.

када су уведени другостепени управни судови. 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.

До 1953. године за све управне судове користио се термин управни судови, а од тада се користи само за првостепене управне судове, раније савете префектура. У ширем смислу користи се термин управно правосуђе. Срж система чине управни судови опште надлежности, надлежни у свим стварима које нису у делокругу управних судова посебне надлежности. Део управног правосуђа представљају и управни судови посебне надлежности формиран за одређену област, односно за контролу одређене врсте аката, на пример социјално старање, дисциплински судови за судије или наставнике, ревизија јавних рачуна и тако даље. Неки решавају у првом и последњем степену док за друге постоје посебни апелациони судови. Многи имају и консултативну функцију у односу на управу. Њихове одлуке може преиспитивати Државни савет.²³⁶

Као управни судови посебне надлежности истичу се, на пример, Ревизорски суд, који се сматра најстаријим и најпоштованијим управним судом посебне надлежности, Национални суд за политички азил, који одлучује о статусу политичких азиланата и многи социјални и дисциплински судови.²³⁷

²³⁶ J. M. Sauv , *Рад и утицај француског Државног савета*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 45, 2008, стр. 1.

²³⁷ J. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 127.

1.3. Предмет управног спора у Француској

И у правној теорији европских земаља традиционално је прихваћен шири предмет управног спора. Према француском позитивном праву предмет управног спора је одређен веома широко. Предмет управног спора у Француској може бити не само појединачни ауторитативни правни акти управе већ и општи акти управе – подзаконски прописи које доноси управа. Ово није уобичајен предмет управног спора у другим земљама, посебно у земљама које имају уставне судове, јер у њима управо ти судови контролишу уставност и законитост општих аката тј. прописа управе. Ово важи и за наше право јер општи акти управе нису предмет управног спора. Њихову уставност и законитост контролишу уставни судови, а не управни судови..²³⁸

Предмет француског управног спора о законитости могу бити сви акти који су по својој природи одлуке. Међутим, и поред овако широко конципираног поља контроле, у француском праву постоје и акти који су изузети из управно-судске контроле. Наиме, поред те генералне клаузуле, у француском систему постоје две врсте искључења аката из предмета судске контроле.

Прво, традиционално су искључени акти које доносе одређени субјекти управе, и то државне школе, оружане снаге и затворске власти. Другу групу чине тзв.акти владе. Ради се о старој теорији по којој неки акти које доносе Влада или председник не могу бити предмет судске контроле јер заправо нису управни по својој природи или због тога што су донети у односима измађу Владе и институција које су изван контроле управног судства – на пример парламент или стране државе. Иако је основ ове теорије оспорен, у судској пракси утврђена је

²³⁸ И. Борковић, *Управно право*, Загреб, 1987, стр.412-413; С. Поповић, *Управно право*, Београд, 1989, стр. 696-697; Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 1995, стр.394-395; Д. Милков, *Управно право* III, *Контрола управе*, Нови Сад, 2003, стр. 71-72.

релативно исцрпна листа таквих аката, која је сада драстично сужена у односу на 19. век када је настала, те данас укључује две категорије. Реч је о актима извршне власти у односу са субјектима над којима управни судови немају надлежност. Једно су одлуке Владе или председника у односима са парламентом, а друго су одлуке у односима са страним државама и међународним организацијама.²³⁹

Француски управни судови контролишу управне прописе када они директно повређују или ограничавају нечије право или законски интерес. Ако до повреде права или интереса може доћи само доношењем појединачног акта, онда се контрола може покренути само тужбом против тог акта. Управни пропис не може бити поништен по тужби пуне јурисдикције.²⁴⁰

У француској теорији и пракси је до 1900. године доминирала идеја о постојању тзв. дискреционих аката или аката чисте управе, чистих управних одлика, против којих није била допуштена управносудска тужба. Неки од ових аката били су енумерисани, а код других је коришћен критеријум повреде права или интереса тужиоца. Ако се радило само о повреди интереса узимало се да је посреди дискрециони акт. У том смислу дискрециони акти нису се разликовали од тзв. аката владе, против којих такође није допуштена тужба. Важност дискреционих аката је ретко била условљена законским прописима или уредбама, па Државни савет није могао да пронађе разлог за њихов поништај. После 1900. године, Државни савет је стао на становиште да дискрециона оцена не значи арбитрарност и самовољу, те да мора имати границе и почео је са разликовањем правно везаних и дискреционих делова аката.²⁴¹

²³⁹ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 183.

²⁴⁰ *Исто*, 189.

²⁴¹ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 113.

Предмет управног спора у Француској су и управни уговори. То је још једна разлика у односу на наше право јер управни уговори код нас нису изричито законом наведени као предмет управног спора.

Институт управних уговора је познат у већем броју европских држава али и у нашем праву. Англоамерички правни систем не познаје институт управног уговора, јер у овим земљама важе само правила *common law*-а која се примењују једнако, како на појединаце, тако и на јавне субјекте. Највећи допринос у развоју овог института дала је француска правна теорија (где су и настали крајем 19. и почетком 20. века), а теорију о управним уговорима је нарочито развио Гастон Жез према коме постоје два типа управних уговора: (а) уговори којима се држава снабдева покретним стварим (*marche de fourniture*), (б) уговори којима се инвестира у јавне објекте (*marche de travaux public*).²⁴²

За правни режим француских управних уговора карактеристично је да примарни утицај имају правила која је развила управно-судска пракса (*contract par determination de la jurisprudence*), у првом реду државног савета (*Conseil d'etat*), управних судова (*Tribunaux Administratifs, Cours Administratives d'Appel*) али и трибунала *des Conflicts*, који решава сукобе надлежности између судова опште надлежности и управних судова.²⁴³

У француском законодавству су установљени основни критеријуми ових уговора, а то су у првом реду критеријум странака, затим критеријум циља и критеријум посебних овлашћења. Критеријум посебних овлашћења (дерогативна клаузула) представља и основну разлику између грађанско-правних и управних уговора јер овај критеријум значи да се јавноправном телу дају већа овлашћења.

²⁴² И. Акимовска-Милетић, *Управни уговори-стања и перспективе*, Правни живот, III том, Удружење правника Србије, Београд, 2009, стр. 348.

²⁴³ Б. Љубанковић, *Управни уговори и управно судовање*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, 1/2010, стр. 37.

Сходно главном елементу овог уговора а то је остваривање ширег, друштвеног интереса, у француском праву је сваки спор поводом управних уговора изузет из делокруга судова опште надлежности и стављен у надлежност специјалних управних судова.

Основна подела управних уговора у Француској врши се према објекту уговора, и то на: уговоре о јавним набавкама и уговоре о концесионираној јавној служби. Поред ове две најважније врсте управних уговора постоје и неке друге као што су уговор о заузимању јавних добара, уговор о упису јавних зајмова, уговор о јавно-приватном партнерству и др. Појам француског института управног уговора остао је непознат енглеској доктрини и судској пракси. Иако енглеско право не познаје институте сличне управном уговору у француском праву, неки аутори сматрају да се практично могу постићи исти резултати, због тога што министарства закључују уговоре на основу тачно утврђених стандардних правила и услова, који признају узвесна права држави као саговорачу.²⁴⁴

У Француској спорове из управних уговора решавају специјализовани управни судови, односно управни уговори јесу предмет управног спора. Међутим, све до почетка 20. века, спорови из управних уговора били су предмет рада основних судова, односно судова опште надлежности а посебним прописима су се за поједине врсте уговора прописивала надлежност управних судова.²⁴⁵

У Француској је реформом из 1953. године утврђено да спорове настале из управних уговора решавају управни судови у првом степену. Управни уговори су довели до повећања учешћа грађана у обављању управних активности, што је повећало захтеве за заштиту права од управног поступања.²⁴⁶ У том смислу,

²⁴⁴ В. Иванчевић, *Теорија административног уговора*, Инвестиције, Загреб, 1960, стр.85.

²⁴⁵ Тако је декретом из 1806. године одлучено да спорове настале из јавних набавки решава управни суд.

²⁴⁶ Ту се, пре свега, мисли на поступке једностраног наметања обавеза саговорачима јавне управе након закључења управног уговора, раскидања управних уговора у ситуацијама када уговорне стране нису

Државни савет је имао улогу да заштити начела једнакости и транспарентности у поступку доделе управних уговора, да обезбеди забрану употребе монопола у пружању јавних услуга и да осигура правично решавање спорова у разумном року.

Године 1987. извршене су реформе управних спорова, односно надлежности, тако што *Cours Administratives d` Appel* постају другостепени управни судови и, као такви, одлучују о жалбама против одлука *Tribunaux Administratifs*. Државни савет има улогу врховног управног суда, с тим да је надлежан и за неке спорове из управних уговора као прва и последња инстанца (нпр. за уговоре које извршавају страна правна лица или управне уговоре који се односе на прекоморска подручја).²⁴⁷

У Одлуци Државног савета у случају *Terrier*,²⁴⁸ он се прогласио надлежним за спорове који настану из вршења јавних служби и који у себи имају уговорну основу. Поред овог суда, у Француској постоји значајан допринос и првостепених и другостепених управних судова (*Tribunaux Administratifs, Cours Administratives d` Appel*), као и судова који се баве решавањем сукоба надлежности између управних и других судова (*Tribunal des Conflicts*).²⁴⁹

извршиле повреде управних уговора, одређивања накнаде у случају раскида уговора или једностране измене уговора у јавном интересу. Детаљније, Дражен С. Миљић, *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2016, стр. 83.

²⁴⁷ Б.Љубановић, *Управни уговори и управно судовање*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр.1/2010, 2011, стр. 47- 48.

²⁴⁸ „Consiel départment покрајине Saone et Loira одлучио је да спроведе дератизацију на начин да сесваком грађанину исплати новчани износ по убијеној штеточини. Грађани су се одазвали у великом броју и финансијска средства предвиђена за ову намену јако брзо су потрошена. Грађанину Терјеу није био исплаћен износ за штеточине које је убио, те је покренуо спор против одлуке којом му је ускраћена исплата. Државни савет се прогласио надлежним за овај спор. Овом одлуком је прихваћен став да је вршење јавне службе у природи управних уговора, те да сви спорови који настану из учествовања у јавној служби спадају у надлежност специјализованих управних судова. У то време, то је значило у надлежност Државног савета. Видети: С. Е. 1903– *Terrier*.“ Према, Дражен С. Миљић, *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2016, стр. 83.

²⁴⁹ Б. Љубановић, *Управни уговори и управно судовање*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр.1/2010, 2011, стр. 43.

У Француској се спорови настали из управних уговора могу решавати као спорови пуне јурисдикције, односно у овим ситуацијама суд не решава само питање законитости, већ решава чињенична и правна питања ради потпуније и ефикасније заштите права грађана.²⁵⁰ У таквом поступку може се расправљати о питањима накнаде штете, захтева за раскид и поништење уговора у целини, или само неких мера које је управа предузела у фази извршења уговора и о другим захтевима који се тичу оцене законитости аката и мера управе или друге уговорне стране.²⁵¹

Пракса француских управних судова изградила је критеријуме на основу којих се одређени уговори сматрају управним уговорима и начела начела која су полазни основ његовог деловања у материји контроле управних уговора као предмета управног спора.²⁵²

1) Јединство, кохерентност, стабилност и предвидљивост судске праксе. У том смислу Државни савет има утицаја на читав управни и правосудни систем. Он организује рад и начин поступања приликом решавања судских случајева.²⁵³

2) Други стандард се односи на рокове суђења.

3) Трећи стандард настоји осигурати лакши приступ суду. Приступ суду је бесплатан, а правна средства се могу подносити против општих и појединачних аката.

4) Четврти стандард обезбеђује контролу рада управе. Суд има могућност

²⁵⁰ Д. С. Миљкић, *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2016, стр. 83.

²⁵¹ Исто.

²⁵² Б. Љубановић, *Управни уговори и управно судовање*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр.1/2010, 2011, стр. 43.

²⁵³ J. M. Sauvé, *Рад и утицај француског Државног савјета*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 45, 2008, стр. 4-5.

да одложи потписивање управних уговора, у случају кршења правила о конкуренцији и транспарентности, управни уговор може бити поништен, раскинут или преиначен на захтев сауговорача ако садржи незаконите одредбе.²⁵⁴

5) Пети стандард се односи на решавање хитних спорова који пружају довољно основа да су у питању незаконити управни акти те да се њима мора обуставити дејство.²⁵⁵ Такве ситуације постоје код управних уговора где се доносе акти који претходе управним уговорима. На овај начин се управни уговор посредно напада пре његовог закључења.²⁵⁶

6) Шести стандард се односи на обавезност примењивања судских пресуда. У том смислу, судија има овлашћење да нареди, под претном принуде, да се диспозитив пресуде потпуно и брзо изврши, као и да у пресуди наведе какве су последице по управу ако исту не спроведе.

У Француској, административни судови нису једини контролори управне активности. У том смислу, управни судови су само један облик контроле, односно постоји велики број спорова који спадају у надлежност редовног судства.²⁵⁷

²⁵⁴ Исто, 5.

²⁵⁵ Овакво поступање судије је уведено од 2000. године. Уколико се у неком случају тешко крши законитост, а акт се и даље примењује, судија има овлашћење да његово даље примењивање обустави. Судија може директно утицати на управну делатност, понекад чак и превентивно. J. M. Sauvé, *Рад и утицај француског Државног савјета*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 45, 2008, стр. 5.

²⁵⁶ Нпр. ако орган управе доноси одлуку да закључи управни уговор. Ова одлука се може нападати јер би њеном реализацијом могло да дођедо повреде закона.

²⁵⁷ Г. Бредан, *Административно право Француске*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 384.

2. УПРАВНИ СПОР У НЕМАЧКОМ ПРАВУ

2.1. Настанак и развој управног спора

Први управни судови у Немачкој су формирани по угледу на француске. У неким немачким државама ти судови су формирани из веома сличних разлога као француски.

Наводи се да је пруски краљ Фридрих Виљем I, који је владао до средине 18. века, био неповерљив према редовним судовима, јер их је видео као упориште феудалаца. Стога је развио посебне судове у којима су судили управни службеници. За време његовог наследника, Фридриха Великог (1748. године) сви управни службеници, укључујући и краља, подвргнути су општим правилима поступка. Нацрт устава израђен након револуције 1848. године предвиђа укидање ових управних судова, јер је преовладало становиште да само редовни судови, уз гарантовану независност судија, могу да пресуђују у споровима, чак и ако су они јавноправне природе.²⁵⁸

Први управни суд независан од управних власти је установљен у Бадену 1863. године, а убрзо затим и у Пруској. То су били врховни управни судови, док су у првом и другом степену решавале управне комисије које нису биле независне у односу на управу. Затим то почиње да се дешава и у другим државама, али у том периоду не долази до успостављања једног управног суда за све немачке државе. Надлежност ових управних судова је одређена методом енумерације, док је у Француској у то време већ важио метод генералне клаузуле.²⁵⁹

Историја немачког управног судства започиње одласком са историјске сцене Светог римског-немачког царства 1806. године. Први управни суд, који је био део

²⁵⁸ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 49.

²⁵⁹ Исто.

судске, а не управне власти а опет одвојен од редовних судова што је карактеристика немачког правног система јавља се у Бадену 1863. године.²⁶⁰ Следећи важан догађај у развоју немачког управног судства и управног спора одиграо се у Виртембергу. Та земља је прва увела општу клаузулу у одређивању предмета управног спора, дозволивши да по правилу сви управни акти буду подвргнути судској контроли.²⁶¹

Остале немачке земље су још увек имале систем позитивне еnumerације на снази с тим што је постојао један специфичан случај. Пруска је имала систем позитивне еnumerације али је поседовала општу клаузулу за акте полиције што је обухватало велики део укупног броја управних аката у то време.²⁶²

У периоду између стварања Првог немачког царства 1871. године и доношења Закона о управним судовима из 1960. године (*Verwaltungsgerichtsordnung*), којим су и данас уређење надлежности и организација управних судова у Немачкој, било је неколико значајних тренутака за развој управног судства и управног спора у Немачкој.

У Прусској је 1875. године створен Врховни управни суд састављен од независних судија који је одлучивао о управним споровима у последњој инстанци.²⁶³ Врховни управни суд на централном државном нивоу створен је први пут 1941. године.²⁶⁴ Он је створен спајањем више централних врховних судова задужених за спорове у појединим управним областима и Врховног управног суда Пруске, али тај суд, као и све друге институције у то доба, није био истински

²⁶⁰ Leisner, Walter, *Legal Protection against the State in the Federal Republic of Germany*, in *Administrative law, Western European democracies*, Volume III, Germany, Italy, Aldo Piras (Ed.), Giuffrè, Milan, 1997, 151.

²⁶¹ Исто, стр. 152.

²⁶² Исто.

²⁶³ Исто, стр. 152.

²⁶⁴ Fromont, Michel, *Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande*, *La revue administrative*, Paris, no. 52, 1999, (28-35), 153.

независан већ подвргнут контроли нацистичког режима.²⁶⁵ Савезни управни суд образован је 1953. године са седиштем у Берлину, да би по поновном уједињењу Немачке био премештен 2002. године у Лајпциг. Организација и надлежност управних судова у Немачкој уређен је Законом о управним судовима из 1960. године.

Поставља се питање који су то акти управе чија законитост може бити предмет управног спора. Ту је најпре управни акт (*Verwaltungsakt*) одређен Законом о управном поступку из 1976. године као одлука јавноправног субјекта којом се уређује правна ситуација адресата у конкретном случају.²⁶⁶

С друге стране ту су материјални акти управе или „једноставне“ управне радње, то јест фактички акти управе, који не производе непосредне правне последице.²⁶⁷ Најзад предмет управног спора као главно или споредно правно питање може да буде и законитост општег правног акта управе.²⁶⁸

2.2. Организација управног судства

У германском систему судске контроле управе посебни управни судови се сматрају делом судске власти. Тиме је постигнута сагласност између система у

²⁶⁵ Fischer, Alfred, *Aspects historiques: l' evolution de la justice administrative en Allemagne et en France au XIXe et au Xxe sieele et les influences reciproques sur cette evolution*, La revue administrative, Paris, no.52, 1999, (6-23), 13.

²⁶⁶ Nolte, Georg, Radler, Peter, *Judicial Review in Germany*, European public law, Kluwer Law International, no.1 1995, (26-32), 29.

²⁶⁷ Исто.

²⁶⁸ Erath, Franz, *Scope of judicial review in German administrative law*, Stellenbosse regstydskrif, no.8, 1997, (192-204), 194.

коме контролу управе врше судови опште надлежности и система у коме управу контролишу посебни управни судови, који чине део управне власти. Систем посебних управних судова који чине део судске власти прихватиле су многе земље. Германски систем судске контроле управе је посебно значајан, јер је примењен и у Србији.

Управно судство у Немачкој резултат је специфичних историјских околности. У првој половини 19. века судска контрола управе је у појединим немачким замљама била различито уређена. Као што је већ раније изложено, покушај да се овакво стање среди уследио је средином 19. века, када је посебан управни суд прво основан у Бадену 1863. године.

Међутим оснивање посебних управних судова још увек није значило и успостављање јединственог управног судства. Завршни корак за успостављање јединственог система судске контроле управе учињен је доношењем Основног закона из 1949. године. 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 замљама. Законом је изричито наглашено да су управни судови потпуно одвојени и независни од управне власти.

На нивоу земље постоје управни судови и виши управни судови. Управни судови решавају управне спорове у првом степену, а виши управни судови у другом. У свакој земљи постоји један виши управни суд, док се број првостепених управних судова разликује. Постоји тростепено управно судство, односно првостепени су *Verwaltungsgerichte*, другостепени су *Oberwaltungsgerichte*, а функцију врховног управног суда врши *Bundesverwaltungsgericht*.

Поред управних судова опште надлежности, постоје и управни судови посебне надлежности, који обухватају социјалне и финансијске судове.

Социјални судови одлучују у јавноправним споровима у вези са социјалним осигурањем. Делокруг ових судава укључује одлучивање у споровима о обавезном осигурању, које обухвата пензије, осигурање од несреће, здравствено, осигурање за случај незапослености и за случај дуготрајне неге, о накнади штете по здравље од стране државе, посебно за припаднике војске и жртве насиља и о обезбеђивању дечјег додатка. Финансијски судови одлучују у јавноправним споровима у свим фискалним стварима, осим у споровима у вези са управним санкцијама и кривичноправним стварима.²⁶⁹

Дакле, у питању су три различите и одвојене целине управних судава, од којих једна обухвата управне судове опште надлежности, друга посебне социјалне, а трећа посебне финансијске судове.

2.3. Предмет управног спора

У немачком праву предмет управног спора одређује се уже у односу на француски управни систем. У Немачкој се као предмет управног спора могу јавити појединачни ауторитативни правни акти управе тј. управни акти али ситуација је нешто другачија када су у питању општи акти управе. Могућност вођења управног спора против њих је ограничена на један мањи број случајева.

Када се говори о могућности вођења управног спора поводом општих аката управе, у доктрини се најчешће спомиње још и Немачка у којој та могућност постоји само против оних категорија општих аката управе који нису подведени под јурисдикцију Уставног суда.

²⁶⁹ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 123-124.

У Немачкој се управни спор не може водити против свих општих аката управе, само једна категорија општих аката управе може представљати предмет управног спора, као што се одређени општи акт управе могу контролисати пред Уставним судом.²⁷⁰

Уколико је предвиђена могућност контроле пред Уставним судом не може се водити управни спор. У Немачкој се у управном спору такође одлучује и о јавно-правним уговорима, односно о споровима који у вези са њима произиђу, као и у француском праву, где су за спорове у вези са управним уговорима надлежни управни судови (Државни савет) а не судови опште надлежности.²⁷¹ Управни уговор регулисан је 1976. године у оквиру Закона о управном поступку, где је и дефинисан и то као посебна врста уговора којим се стварају, мењају или укидају јавноправни односи.

У немачкој правној доктрини доминира подела управних уговора на координационо-правне и субординационо-правне, која је изведена из природе односа који постоји између страна уговорница. Координационо-правни уговори се склапају између субјекта, који су по својој правној снази и положају међусобно равноправни, док код субординационо-правних уговора постоји однос „подређено-надређеном“.

У првом случају реч је о два јавноправна субјекта, носиоца управне власти, док је у другом случају реч о управним уговорима између грађана и јавних власти. Поред наведене поделе управних уговора постоје још две могуће класификације: једна која прави разлику између облигаторних и диспозитивних уговора, и друга, која прави разлику на уговоре о нагодби и уговоре о трампи тј. размени.

²⁷⁰ Д. Милков, *Управно право* III, Контрола управе, Нови Сад, 2010, стр. 84.

²⁷¹ С. Поповић, *О управним уговорима*, Управно право-студије и чланци, НИП „Књижевне новине“, Београд, 1973, стр. 147-152.

Према немачким прописима, да би се покренуо управно-судски поступак поводом управног прописа, мора се радити о стварној, а не само очекиваној повреди права. Стварна повреда права постоји када сам општи акт ограничава или укида неко право, а не само овлашћује орган управе да предузме мере које би значиле повреду права.²⁷² Према члану 6 немачког *Закона о општем управном поступку*, управни судови су надлежни за све спорове јавног права који нису уставног карактера и који нису савезним законом изричито поверени неком другом суду.

Поступак се води пред управним судом, осим када су у питању основна права, када се може поднети и уставна тужба након исцрпљивања поступка код управног суда. Такође, управни судови ће тражити одлуку Савезног уставног суда када сматрају да је неуставан неки пропис јаче правне снаге – савезни или закон федералне јединице – односно да је закон федералне јединице несагласан са савезним законом или подзаконским прописам.²⁷³

Уставност управних прописа могу као претходно питање да испитују и уставни судови, у споровима због повреде основних права, ако је повреда учињена управним актом заснованим на против уставном управном пропису, и по службеној дужности, када од његове уставности зависи одлука у спору. Уставни судови могу да пониште управни пропис и када се њихова уставност постави као претходно питање и та одлика има исто дејство као поништавање закона. Ако Савезни уставни суд поништи закон као неуставан тиме се поништавају и подзаконски прописи донети на основу њега, ако је њихов опстанак везан за постојање закона или његовог поништеног дела.²⁷⁴

²⁷² М. Стојановић, *Судска контрола аката управе*, Институт за упоредно право, Београд, 1963, стр. 153.

²⁷³ М. Стојановић, *Судска контрола аката управе*, Институт за упоредно право, Београд, 1963, стр. 97-98.

²⁷⁴ Исто.

У Немачкој, управни судови решавају уставне спорове као главно, а не као претходно питање. Управни судови не решавају само оне спорове који су законом стављени у надлежност уставних суда, односно који су „по својој природи“ уставни. То су тзв. прави уставни спорови у којима се ради о правним питањима и вези са политичким односима у држави – на пример, спорови у вези са парламентарним изборима, спорови по тужбама против министра по баварском праву, против одлука о губитку мандата и тако даље. То нису спорови о повреди основних права, јер њих решавају и управни судови, уз уставну тужбу као допунски облик заштите.²⁷⁵

Незаконитост може да се огледа у недостатку правног основа, директној повреди неког правног правила или грешци у примени правног правила. По немачким прописима, међу формалне недостатке спадају месна или стварна ненадлежност, непрописни састав органа који је одлучивао у управном поступку, недостаци у управном поступку и непрописна форма акта. Материјални недостаци су, на пример, примена недозвољених средстава од стране учесника у спору, стварна немогућност извршења акта, повреда закона или недостатак законског основа за доношење акта и неодређености или непотпуности акта.²⁷⁶

Најзначајнија разлика у француском и немачком правном режиму управних уговора јесте њихов извор. У Француској има управних уговора који су предвиђени законом, али је већини уговора темеље поставила судска пракса. У Немачком правном режиму институт управног уговора утемељен је на закону где је изричито предвиђено постојање ове врсте уговора. Ово није и једина разлика, јер се надаље може запазити и разлика у погледу неједнакости уговорних страна, која је много више изражена у француском правном систему. Ово се може видети нарочито у

²⁷⁵ М. Стојановић, *Судска контрола аката управе*, Институт за упоредно право, Београд, 1963, стр. 97.

²⁷⁶ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 209.

фази извршавања уговора, где се уговорна садржина не мора строго поштовати, ако то захтева јавни интерес.

У немачком праву, уговорна садржина има апсолутни примат. Наиме, разлика у положају (надређености) јавноправног тела у немачком праву, по закључењу уговора, не утиче на нарушавање начела *pacta sunt servanda*.

3. УПРАВНИ СПОР У АУСТРИЈСКОМ ПРАВУ

3.1. Настанак управног спора

Основ за аустријски Управни суд постављен је Основним законом из 1867. године, а истим законом из 1867. године уведен је и Царски суд надлежан за санкционисање кршења права појединаца актима извршне власти. Управни суд је установљен законом из 1875. године и почео је са радом 1876. године а надлежност суда је утврђена методом генералне клаузуле, што је била реткост у тадашњој Европи (на пример, у Немачкој је још важио метод енумерације).²⁷⁷

Управно-судска контрола на простору Аустрије помиње се први пут у време настанка Аустро-Угарске монархије. Тада је Основним законом о судској власти од 21. децембра 1867. године прописано да свако ко сматра да му је одлуком управе повређено неко право може потражити заштиту пред управним судом.²⁷⁸

²⁷⁷ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 52-54.

²⁷⁸ Chatoyard, Barbara, *Les chambres administratives independantes autrichiennes*, *Revue internationale de droit compare*, Societe de legislation comparee, Paris, no.53, 2001, (427-452), 433.

Истим законом је предвиђено де ће надлежност и поступак тог суда бити уређени посебним законом. Поменути закон је донет 22. октобра 1875. године а Управни суд почео је са радом 1876. године.²⁷⁹ Управни суд је био једна управно-судска инстанца. Након распада Аустро-Угарске монархије, по завршетку Првог светског рата, Управни суд је обновљен Уставом Републике Аустрије од 1920. године.²⁸⁰ У периоду од 1934. до 1938. године, Управни суд и Уставни суд су спојени у Савезни суд, који у периоду од *Anschluss*-а 1938. године до окончања Другог светског рата изгубио највећи део својих надлежности. По окончању Другог светског рата, Аустрија је већ 1945. године обновила Управни суд, који је почео са радом 1946. године.

У аустријском праву постоји само једна врста управно-судске тужбе која може да се изјави у првом степену. Акти који се могу тужбом побијати јесу управни акти затим акти непосредног наређивања и принуде и ћутање управе.²⁸¹

Савезни устав предвиђа да управни судови имају резидуалну надлежност у погледу контроле законитости аката управе то јест да су надлежни само ако за одређену врсту спора није предвиђена надлежност редовних судова или Уставног суда. Тако су из надлежности аустријског управног судства искључени спорови о одговорности државе за проузроковану штету и спорови о уговорима које закључују субјекти управе. Ти спорови су у надлежности редовних судова.²⁸² Управни судови не могу да оцењују законитост општих правних аката управе већ је за то искључиво надлежан Уставни суд.

²⁷⁹ Исто, стр. 433.

²⁸⁰ Machacek, Rudolf, *Austrian contribution to the rule of law*, N.P.Engel,Kehl, Atlington, 1994, 30.

²⁸¹ Grassl, Guenter, *Austrian:Major reform of administrative jurisdiction system takes effect as from 1 January 2014*, Schoenherr Legal Insights, доступно на <http://www.schoenherr.eu/knowledge/knowledge-detail/azstria-major-reform-of-administrative-jurisdiction-system-effects-as-from-1-january-2014>.

²⁸² Administrative Justice in Europe, Report for Austria, доступно на <http://aca-europe.eu/seminaris/Trier2005/Astriche.en.pdf>

За разлику од неких других правних система на пример немачког, није дозвољена ни инцидентална контрола њихове законитости и уставности у конкретном спору, то јест није дозвољен екцепција неуставности или незаконитости већ су управни судови у случају сумње у уставност или законитост неког општег правног акта дужни да прекину поступак и то питање упуте на разрешавање Уставном суду.²⁸³

3.2. Организација управног судства

Управни спор је у Аустрији уведен, Основним законом о судској власти из 1867. године, а паралелно са управним судством настала је и развила се контрола одлука управе којима је извршена повреда уставних права и слобода. Корак уназад у развоју судске контроле управе учињен је 1934. године, када су Управни и Уставни суд спојени у један јединствени Савезни суд. Тек 1988. године јављају се први наговештаји реформе оснивањем независних управних већа која су само привремено решење које је важило све до праве реформе управног судства извршене 2012. године наведеном реформом предвиђено је 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.

²⁸³ Machacek, Rudolf, *Austrian contribution to the rule of law*, N.P.Engel,Kehl, Atlington, 1994, 33.

3.3. Предмет управног спора

Предмет управног спора у Аустрији постављен је знатно уже него у Немачкој. Уставно јемство вођења управног спора је садржано у члану 129. Аустријског федералног устава, где је прописано да законитост рада управе требају осигурати независна управна већа у државама, Суд за питања азила и Управни суд.²⁸⁴

За разлику од Немачке, у Аустрији у оквиру управног спора проверава се само законитост управних аката. Тачније, у погледу општих аката управе може се рећи да управно-судска контрола готово и не постоји, будући да је занемарљив број аката који се подвргавају тој контроли, док се против свих других општих аката контрола по правилу остварује пред Уставним судом.

Управни спор се не може водити ни када јавноправно тело одбије поступање у другим случајевима осим приликом доношења управног акта.

Предмет управног спора у Аустрији су само одлуке јавноправних тела, тј. управни акти, али не и други акти управе, као што су нпр. акти пословања. Док се у Немачкој могу пред управним судовима расправљати и спорови који настају у вези са јавноправним уговорима, у Аустрији та могућност не постоји.²⁸⁵

Овде управни уговори немају посебан правни режим, све спорове везане за уговоре склопљене између јавноправних тела и правних лица решавају судови опште надлежности. Исти је случај и са споровима у вези накнаде штете који је

²⁸⁴ Д. Ђерђа, *Нека решења новог уређења управног спора у Хрватској*, Зорник радова Правног факултета у Сплиту, год.47, 1/2010, стр. 65-92.

²⁸⁵ Д. Милков, *Управно право III, Контрола управе*, Нови Сад, 2003, стр. 72.

грађанину или правном лицу причинила управа, односно ово није у надлежности Управног суда.

Дакле, предмет управног спора у Аустрији је усмерен само на тужбе против управних аката - због њихове незаконитости, односно неправилног пропуштања доношења. Улагање тужби којима се побијају други облици управног поступања, или захтева оцена законитости подзаконских прописа и других општих аката, није допуштена пред Управним судом.

У аустријској правној доктрини и судској пракси преовлађује схватање да није могућа директна повреда права подзаконским актом, већ да је за то неопходно доношење појединачног акта на основу њега. Такав став преовлађује и у нашој пракси. Међутим, ако је управни акт донет на основу незаконитог управног прописа или неуставног закона, аустријски Управни суд ће о томе тражити одлуку Уставног суда, док у нашем систему не постоји таква могућност.²⁸⁶

У аустрији контрола свих подзаконских аката концентрисана је код једног органа – Уставног суда. Контрола законитости управних прописа од стране Уставног суда уређена је чланом 139 *Устава Аустрије* и члан 57-61 *Закона о Уставном суду Аустрије*. Захтев за оцену законитости може поднети суд или независни административни трибунал, ако од тога зависи његова одлука у поступку који је у току. Поред тога, захтев може поднети и појединац који сматра да је незаконитим прописом учињена директна повреда његових права, ако пропис није операционализован доношењем појединачног акта – управног или судске пресуде. Ако се води судски поступак, појединац у њему може истаћи приговор незаконитости управног прописа, те ће Управни суд поднети захтев Уставном суду. Што се тиче уставности управних прописа, странка не може да је оспори ни

²⁸⁶ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 188.

посредно у управносудском поступку. Питање уставности пред Уставним судом могу да покрећу само врховни судови, а не нижи судови.²⁸⁷

4. УПРАВНИ СПОР У ЕНГЛЕСКОЈ

4.1. Настанак и развој управног спора

За енглеско право је несхватљива раније описана тежња да се управа изузме из оквира контроле редовних судова. Принцип владавине права управо налаже да државни органи одговарају за своје поступке исто као приватна лица. Такође, док је у континенталној Европи постојала строга разлика између приватног и јавног права и посебно управно право, то друго није била карактеристика англосаксонског система.²⁸⁸

И непостојање устава у формалном смислу у Енглеској има последице на судску контролу управе и то се пре свега огледа у доктрини о суверености парламента, односно неограничености парламента у доношењу закона којима управи поверава одређена овлашћења. Међутим, то не значи да је контрола у Енглеској ужа него у другим земљама, већ само да су принципи који су другде изричито предвиђени законима овде развијани кроз праксу судова.²⁸⁹

За развој судске контроле управе у Енглеској је посебно значајна појава административних трибунала и сличних специјализованих тела са судским и

²⁸⁷ Исто, стр. 190.

²⁸⁸ И. Крбек, *Право југословенске јавне управе*, трећа књига, Биротехнички издавачки завод, Загреб, 1962, стр. 263.

²⁸⁹ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 56.

квазисудским овлашћењима од почетка 20. века. Појава трибунала се везује за државу благостања и експанзију државне регулације, што је отворило простор за многе нове спорове 20. век обележен је експанзијом различитих трибунала и судова унутар управе, под контролом ресорних министарстава.²⁹⁰

Развој управног спора у Енглеској обухвата развој два система: судског и система управних трибунала. Судови у Енглеској су још од средњег века били овлашћени да контролишу рад органа управе. Спорове између грађана и управе расправљали су краљеви судови који су у то време представљали део краљеве свите и помагали краљу да управља земљом.²⁹¹ У то време није било никакве поделе на јавно и приватно право, те су судови расправљали спорове између грађана и управе као да је реч о споровима између појединаца. То је значило да су судови, заправо, расправљали о тужбама за накнаду штете причињене делатношћу управе.²⁹²

Међутим, у 17. веку догодиле су се две значајне измене у судској контроли управе. Прво, монарх је изгубио право да разрешава судије, те су они постали тумачи воља парламента. Друга промена је проширење судске контроле увођењем прерогативних тужби, као алтернативе тужби за накнаду штете.²⁹³

²⁹⁰ Исто.

²⁹¹ Thompson, Katharine, Jones, Brian, *Administrative Law in the United Kingdom*, in *Administrative law of the European Union its member states and the United States*, Seerden, Rene (Ed.), Intersentia, Cambridge 2012, 222-223.

²⁹² Cane, Peter, *Judicial review in the Age of Tribunals*, *Publik law*, July 2009, (479-500), 481.

²⁹³ Cane, Peter, *Judicial review in the Age of Tribunals*, *Publik law*, July 2009, (479-500), 481.

4.2. Специфичности судске контроле у Енглеској

У англосаксонском правном систему организација управног судства је извршена раније и подразумевала је подвиђење управе под правне норме општег права, при чему контролу управе врше судови опште надлежности.

С друге стране 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. Управна делатност регулисана нормама посебне гране права, управног права, контролу управе врше посебни управни судови.²⁹⁴

Према томе, далеко специфичнији део судске контроле управе у Енглеској јесте систем управних трибунала, који су прешли дугачак пут од органа управе са одређеним квазисудским овлашћењима до по схватању одређених аутора²⁹⁵ суда у смислу члана 6 *Европске конвенције о људским правима*, са свим гаранцијама независности које таква тела уживају. Прво одступање од принципа да о тужбама појединаца против управе и уопште законитости њеног рада одлучују искључиво редовни судови догодило се 1660. године кад је основана установа Повереника за царине и акцизе. То је прво тело ван редовног судства које је поседовало одређена квазисудска овлашћења.²⁹⁶

²⁹⁴ Р. Марковић, *Системи судске контроле управе*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2013, стр. 459-473.

²⁹⁵ Cane, Peter, *Judicial Review and Merits Review: Comparing Administrative Adjudication by Courts and Tribunals*, in *Comparative Administrative Law*, Rose-Ackerman, Susan (Ed.), Elgar, Cheltenham 2010, 434. Cane, Peter, *Administrative Law*, Oxford Univ, Press, Oxford 2011, 318.

²⁹⁶ Wade, William, Forsyth, Christopher, *Administrative Law*, Oxford University Press, 2004, 906-907

Ради унапређења система заштите права коју су пружали управни трибунали, у Парламенту је основан посебан комитет, назван по кључном протагонисти, Франков комитет.²⁹⁷

Садашњи изглед енглеског система судске заштите права у односу на деловање управе уобличен ја Законом о уставној реформи из 2005. године и Законом о трибуналима, судовима и извршењу из 2007. године. Законом из 2007. године разни и разноврсни управни трибунали обједињени су у два трибунала Првостепени трибунал и Виши трибунал, који има улогу другостепеног трибунала, жалбене инстанце у односу на Првостепени трибунал.²⁹⁸

Осим промена у систему управних трибунала и надлежности Високог суда, 2005. године се догодила и значајна измена која се тиче целокупног правног система Уједињеног Краљевства. Законом о уставној реформи створен је Врховни суд Уједињеног Краљевства. Измене из 2007. године осим промене структуре управних трибунала и накнадне судске заштите обухватале су и промене у положају управних трибунала и њихових чланова. Наиме, у теорији се јавља став да су управни трибунали Првостепени и Виши трибунал, тим изменама постали судови у смислу члана 6 Европске конвенције о људским правима, да су стекли потребан степен самосталности у односу на управу, који раније нису поседовали.²⁹⁹

Поступак судске контроле управе у Енглеској карактерише подела правних средстава која могу да се користе. Појединци могу с једне стране, да поднесу тужбу у редовном (парничном) поступку против субјеката управе као што би могли против било којег другог лица. Том тужбом могу да захтевају накнаду штете која им је причињена поступањем или непоступањем управе, издавање налога управи и

²⁹⁷ Thompson, Katharine, Jones, Brian, *Administrative Law in the United Kingdom*, in *Administrative law of the European Union its member states and the United States*, Seerden, Rene (Ed.), Intersentia, Cambridge 2012, 248.

²⁹⁸ Cane, Peter, *Administrative Law*, Oxford Univ, Press, Oxford 2011, 316.

²⁹⁹ Исто, 318.

утврђивање да је управа поступила незаконито.³⁰⁰ С друге стране, против поступања и неактивности управе може да се користи посебан поступак судске контроле рада управе.

Могућност подношења тужбе у парничном поступку против аката и поступака субјеката управе, на исти начин на који се може изјавити против чињења или нечињења неког приватноправног субјекта представља једно од основних уставних начела у Енглеској.³⁰¹ Та могућност као и садржина тих тужби и овлашћења суда нису се значајно мењала током времена. Та врста судске контроле управе не би се могла поистоветити са управносудском контролом, то јест контролом у управном спору.

Осим подношења редовних тужби у парничном поступку рад управе је могао бити контролисан и тзв. прерогативним налозима. Реч је о правним средствима која су некад била доступна искључиво монарху отуда се називају прерогативним.³⁰² Њима ја монарх могао да захтева од суда да уклони акт нижег суда или субјекта управе, да им забрани или наложи доношење одређеног акта или предузимање одређене активности.³⁰³

Коначно, за приказ развоја судске контроле управе у Енглеској важан је и Закон о људским правима из 1998. године, којим су у енглески правни систем преузете одредбе Европске конвенције за људска права, како би се превазишла ограничења у погледу непосредне примене међународних правила која поставља доктрина супрематије парламента.³⁰⁴

³⁰⁰ Wade, William, Forsyth, Christopher, *Administrative Law*, Oxford University Press, 2004, 588-589.

³⁰¹ Endicott, Timothy, *Administrative Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2011, 360.

³⁰² Wade, William, Forsyth, Christopher, *Administrative Law*, Oxford University Press, 2004, 591.

³⁰³ Исто.

³⁰⁴ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 59.

У Енглеској политички акти не подлежу контроли. Међу те акте спадају они који се тичу односа са другим државама или грађанима других држава или тзв.акти Круне – на пример закључење међународних уговора, додељивање државних почести и слично. Та искључења утврђена су у судској пракси. Ове акте контролишу влада или парламент, као политичка тела, а не судови. Такође у неким областима судска контрола искључена је законом.³⁰⁵

У Енглеској судска контрола управних прописа принципијално је могућа, на исти начин као и контрола појединачних аката, али је често разним законима знатно ограничена или онемогућена.³⁰⁶ Као последица непостојања устава у формалном смислу и доктрине о супрематији парламента, парламент није ограничен у погледу одређивања обима овлашћења органа управе и важности прописа које они доносе. Тако управни прописи могу имати снагу закона или законску снагу стичу одобрењем парламента, па не подлежу судској контроли.³⁰⁷

У енглеском систему контроле мерило законитости изражено је кроз начело о прекорачењу овлашћења (*ultra vires*) и начело правичности или једнакости (*equity*). Управа је поступала *ultra vires* када је неправилно спровела поступак, повредила правна правила, било законска било *common law* правила или злоупотребила дискрециона овлашћења. Начело *equity* односи се на поштовање правила поступка, пре свега право саслушања странке и одсуство интереса или предубеђења на страни доносиоца одлуке. Исти разлози односе се и на правне и на материјалне акте управе и убухватају све чињенице које чине основ аката управе.³⁰⁸

³⁰⁵ В. Петров, *Енглески устав*, Службени гласних, Београд, 2007, стр. 165-166.

³⁰⁶ М. Стојановић, *Судска контрола аката управе*, Институт за упоредно право, Београд, 1963, стр. 193.

³⁰⁷ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 193.

³⁰⁸ Исто. 205.

ГЛАВА ЧЕТВРТА

ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У ДРЖАВАМА НА ПРОСТОРУ СФРЈ

1. РАЗВОЈ УПРАВНОГ СПОРА У СФРЈ

На правна подручја балканских земаља управно судска заштита се појављује у другој половини 19. века. Након Другог светског рата уследило је укидање Државног савета и управних судова, што је проузроковало даље настајање “*празнине*“ у домену судске контроле управе. У том смислу контрола над радом управе се свела на облике политичке и административне контроле.

После Другог светског рата, у Југославији је управни спор уведен 1952. Године *Законом о управним споровима* чиме је на велика врата враћена судска контрола управе. Управни спор је постављен као облик судске контроле над законитошћу управних аката, односно над законитошћу решавања у управним стварима.

Југославија је била прва од социјалистичких земаља која је увела управни спор као редован и системски облик контроле законитости управних аката. У том периоду надлежност у решавању спорова била је поверена редовним судовима који су радили у посебним већима.

У управно судском поступку, по тужби, остваривала се редовна заштита права и правних интереса појединаца и организација када они нису били задовољни коначним исходом другостепеног, жалбеног управног поступка. Судску заштиту по

основу *Закона о управним споровима* (ЗУС) пружала су посебна већа врховних судова народних република, као и Врховног суда ФНРЈ.³⁰⁹

После Другог светског рата Државни савет и Управни судови су укинута, због тадашњих схватања да судови не би требали да се мешају у рад управе, па сходно томе не постоји потреба ни за управним спором. Када је 1952. године донет *Закон о управним споровима*, враћа се судска контрола управе али сада на другачијим основама јер сада нема више Државног савета.

Као и сви каснији закони, *Закон о управним споровима* из 1952. прихватио је принцип генералне клаузуле, а били су изричито наведени изузеци међу којима и могућност искључења управног спора путем републичког или савезног закона. Та могућност је често коришћена чак и у уредбама са законском снагом. Управни спор је могао да буде искључен не само у одређеним врстама управних ствари већ и против аката одређених органа, без обзира на предмет акта.³¹⁰

Према *Закону о управним споровима* из 1952. године решавање управних спорова било је у надлежности врховних судова, и то републичких врховних судова, Врховног војног суда и Врховног суда Југославије. Врховни суд Југославије решавао је спорове против аката савезних органа у првом и последњем степену. Врховни војни суд решавао је у првом степену спорове које су против управних аката војних органа покретала војна лица, а против његових одлука је била могућа жалба Врховном суду Југославије. Републички врховни судови су решавали управне спорове против аката свих других органа. Против њихових пресуда могла се изјавити жалба Савезном суду ако су денете у стварима на које се

³⁰⁹ С.Лилић, *Управно процесно право*, Београд, 2010, стр. 526.

³¹⁰ Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1965, стр.64

непосредно примењивао савезни пропис и против неких тачно одређених решења. Тиме се желела обезбедити једнообрана примена савезних прописа.³¹¹

Изменама ЗУС-а из 1965. године уведен је једноступени управни спор, а од 1977. надлежност за вођење управних спорова је у појединим југословенским републикама била донекле различито организована.

У погледу предмета управног спора, и даље се радило о спору о законитости коначних појединачних аката управе. Генерална клаузула била је допуњена негативном енумерацијом три групе аката против којих се није могао водити управни спор. Прво, то су били акти против којих је била обезбеђена друга судска заштита; затим, акти за које је посебним законом било предвиђено да се против њих не може водити спор, па су самим тим били искључени из сваке судске заштите и акти које су највиши државни органи доносили непосредно на основу уставних овлашћења.³¹²

Управни спор у бившиј СФРЈ настао је на одређеном степену развоја југословенског друштва и југословенске стварности. Појава управног спора, као правног института, била је условљена друштвен - економским развојем после 1950. године.³¹³

Доношење *Закона о управним споровима* 1953. године, представљало је меру која је непосредно требало да утиче на даље проширење социјалистичке демократије и заштиту права грађана. Овај закон је само један део система прописа и мера који су се изграђивали на темељу Основног закона о управљању привредним предузећима од стране радних колектива. Доношење *Основног закона о управљању привредним предузећима од стране радних колектива* представљало

³¹¹ Исто, стр. 25

³¹² З. Томић, *Управно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 513-514.

³¹³ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 8.

је нову етапу у развоју нашег привредног и друштвеног живота. Основни закон о управљању привредним предузећима од стране радних колектива несумњиво је један од најреволуционарних закона донетих после ослобођења, те има далекосежан значај за све области нашег државног, привредног и друштвеног живота. Он је уједно представљао и значајан корак унапред у развоју социјалистичке демократије.³¹⁴

Унутрашњу контролу управе у првом периоду нашег развоја вршили су виши органи управе над нижим, било као општу контролу било поводом жалбе или по праву надзора. Ова контрола вршила се по правилу у два одвојена поступка: инстанционом (жалбеном) и у надзорном поступку. Посебно значајан облик контроле представљала је контрола виших органа управе по праву надзора нарочито аката против којих није била изјављена жалба, како инстанционих тако и општих аката.³¹⁵

Спољну контролу вршили су: представнички органи власти (народна скупштина, скупштине и већа произвођача народних одбора); народне масе (путем народне инспекције, подношењем притужби које су слали грађани Бироу за предлоге и притужбе поводом запажених неправилности и незаконитости у раду органа државне управе и органа друштвених служби, путем зборов бирача); јавно тужилаштво (надзор органа јавног тужилаштва простирао се на рад свих органа државне управе); а у извесној мери и редовни судови.³¹⁶

Као што се може видети, овде се као један од важнијих облика контроле издваја контрола рада нижих органа државне управе коју су вршили виши органи. Међутим, овај облик контроле имао је бројне недостатке који су се првенствено

³¹⁴ Исто.

³¹⁵ Исто, стр. 10.

³¹⁶ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1968, стр. 11.

огледали у немогућности пружања довољне гаранције за поштовање начела законитости и заштите права грађана. И остали наведени облици контроле нису давали жељене резултате.

Дакле, требало је организовати контролу рада државне управе која би била потпуно независна од управе и која би на системски начин вршила контролу аката управе. Таква контрола је нађена у судској контроли рада управе, у организовању управног спора.³¹⁷

Несумњиво је да судска контрола над актима управе има преимућство у поређењу са ранијим облицима контроле над радом управе. То се огледа нарочито у чињеници што су ранији облици контроле имали само спорадичан карактер, док је судска контрола трајна и систематска. Даље, ову контролу врше судови, који су потпуно независни од управе и који се при решавању управних спорова придржавају закона и других прописа.³¹⁸

Након распада СФРЈ, у новој држави Србије и Црне Горе - Савезној Републици Југославији (СРЈ) још неко време је био на снази *Закон о управним споровима* из 1977. године а нови ЗУС је усвојен тек 1996. године који није донео драстичне промене у односу на ранији режим управног спора.³¹⁹

Након распада СФРЈ друге државе настале на њеној територији попут Србије, које су преузеле поступак судског разрешавања спорних управних ствари из *Закона о управним споровима* СФРЈ из 1977. године, измениле су судску надлежност за решавање управних спорова, поступак, предмет управног спора као и друга питања. Тај процес одвијао се постепено. Тако је данас у правним системима готово свих других држава (сем БиХ и Републике Српске посебно)

³¹⁷ Исто, стр. 13

³¹⁸ Исто.

³¹⁹ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 75

насталих распадом претходне, заједничке државе потпуно је напуштен ранији модел управног спора. Тако је у новом уређивању управно-судске процедуре држава у региону заступљен шири приступ у одређивању предмета управног спора.

У том смислу, Република Хрватска према Закону о управним споровима (2012),³²⁰ домен управно-судске контроле, поред управних аката испуњавају и материјални (фактички) акти јавноправних субјеката, без сопствених правних дејстава или тзв. управне радње у ширем смислу, као и ћутање управе и управни уговори (оцена законитости њиховог склапања, раскидања и извршавања).

Република Хрватска је 2012. године увела двостепено управно судство. Дотадашњи Управи суд Хрватске постао је Високи управни суд, а основана су четири нова управна суда и то у Загребу, Сплиту, Ријеци, Осијеку. Они решавају управне спорове у првом степену, док је Високи управни суд надлежан за одлучивање по жалбама против њихових одлука.³²¹

Хрватски Закон о управним споровима разликује се у погледу аката и поступања управе чија законитост може бити предмет спора. Дакле, разлика је у обиму предмета управног спора. Осим појединачних једностранних правних аката којима се одлучује о правима, обавезама и правиним интересима странке, предмет хрватског управног спора може бити и законитост одређених општих правних аката управе, управних уговора и управних радњи.

Значајна новина у хрватском управном спору је могућност оцене законитости управних прописа и то оних чији су доносиоци јединице локалне и подручне самоуправе правних лица која имају јавна овлашћења или која обављају

³²⁰ Закон о управним споровима Републике Хрватске, „Народне новине“, бр. 20/10, 143/12, 152/14.

³²¹ Р. Ален, *Почетак provedбе реформе управног спора у Хрватској*, Управни спор и организација управних судова, ур. Шарчевић, Един, Фондација Центра за јавно право, Сарајево, 2013, стр. 24.

јавну службу.³²² Реч је о општим актима за оцену чије законитости није надлежан Уставни суд. Специфично за поступак оцене законитости општих аката јесте могућност његовог покретања по службеној дужности.³²³ Поступак оцене законитости може се покренути и на основу захтева физичког или правног лица или групе лица која сматрају да су им појединачним актом заснованим на том прописи повређена права или интереси.³²⁴

Занимљиво да се контроли у оквиру управног спора подвргавају одређене врсте подзаконских опште нормативних аката или, како их уставне норме означавају, тзв. „други прописи“ (као што су нпр. просторни планови који се тичу права и интереса већег броја субјеката) јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, правних лица која имају јавна овлашћења и правних лица која обављају јавну службу (члан 3).

Примећује се да се имају у виду само неке категорије општих аката управе, будући да су подзаконски општи правни акти у целини нормативно покривени примереном апстрактном контролом уставности и законитости, која се традиционално остварује у посебном, уставно-судском поступку.³²⁵

Најзад, за разлику од осталих аката управе чија законитост може бити предмет управног спора, општи акти управе оспоравају се у првом и једином степену пред Високим управним судом.³²⁶ Битно је поменути и да у случају утврђивања несагласности општег акта управе са законом или статутом јавноправног тела суд има само овлашћење да укине општи акт или поједине његове одредбе, не и да га замени сопственом одлуком. Закон прописује да се у

³²² Чл. 3 ст. 2 Закона о управним споровима Републике Хрватске, „*Narodne novine*“, бр. 20/10, 143/12, 152/14.

³²³ Исто, чл. 83.

³²⁴ Исто.

³²⁵ Д. Ђерђа, *Управни спор у Хрватској: садашње стање и правци реформе*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, 1/08.

³²⁶ Исто.

управном спору могу оцењивати и законитост закључивања, раскидања и извршавања управних уговора као и законитост управних радњи, то јест оцена законитости поступања јавноправног тела из области управног права којим јеповређено право, обавеза или правни интерес странке, а против кога није предвиђено редовно правно средство.³²⁷

Надлежност за решавање управних спорова у Црној Гори не разликује се суштински од организационоправног уређења тог питања у Србији. Црна Гора је, пре Србије, *Законом о судовима* из 2002. године,³²⁸ основала Управни суд, који је почео са радом 2005. године. Управни суд је надлежан за решавање свих управних спорова у првом и једином степену. Ипак постоји једна значајна разлика у односу на управни спор у Србији која се огледа у могућности доста широког оспоравања одлука Управног суда пред Врховним судом Црне Горе. Упркос чињеници да је реч о ванредном правном средству – *захтеву за преиспитивање судске одлуке*, оно се може изјавити због повреде материјалног права и повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари.³²⁹

Реч је о ванредном правном средству које је познавао и југословенски *Закон о управним споровима* из 1996. године, а које, сама могућност оспоравања одлука Управног суда због непотпуно или нетачно утврђеног чињеничног стања или извлачења погрешног чињеничног закључка, дели од жалбе, као редовног правног средства.³³⁰ Штавише погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање ће по

³²⁷ Чл. 3, ст. 2 и 4. Закон о управним споровима Републике Хрватске, „*Народне новине*“, бр. 20/10, 143/12, 152/14.

³²⁸ С. Вучинић, Љ. Поповић-Кустудић, Б. Буквић, *Судска контрола законитости управних аката*, Управни спор-приручник, Управа за кадрове Црне Горе, Подгорица, 2006, стр. 7.

³²⁹ С. Ивановић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Сисцијал, Подгорица, 2004, стр. 284-285.

³³⁰ Исто, стр. 285.

правилу бити последица повреде одређених правила поступка било оних о саслушању странке било правила доказног поступка.

Босна и Херцеговина је сложена држава са четири судска система, Босне и Херцеговине, Републике Српске, Федерације БиХ, Дистрикта Брчко.³³¹ Надлежност за решавање управних спорова је пак слично уређена у сва четири судска система. Ни у једном од њих нису основани посебни управни судови већ управне спорове у првом степену решавају посебна одељења редовних судова опште надлежности.³³² Слично као и у Црној Гори, управни спор је једностепен, али постоји једнако широка могућност изјављивања више терминолошки него суштински ванредног правног средства – захтев за (ванредно) преиспитивање судске одлуке.

Управни спор у Републици Словенији је двостепен. Првостепени суд у управним споровима је Управни суд. То је суд посебне надлежности, републичког ранга, који је основан 1998. године.³³³ Против одлука Управног суда може се изјавити жалба или ревизија Врховном суду Словеније с тим што потоњи поступа као првостепени суд у споровима који се тичу избора за национални парламент и председника Републике.³³⁴ Врховни суд има посебно управно одељење, као и засебна специјализована већа за спорове који се тичу права на азил и порез.³³⁵

³³¹ З. Куленовић, *Карактеристике нормативног уређења управног спора у БиХ и успостава управних судова*, Управни спор и организација управних судова, ур. Шарчевић, Един, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2013, (77-102), стр. 77.

³³² Исто, стр. 77.

³³³ *Administrative Justice in Europe*, Report for the Republic of Slovenia, доступно на <http://www.juradmini.eu/en/eurtour/i/countries/slovenia/slovenia-en.pdf>.

³³⁴ Члан 2 и 4, Закона о управном спору Словеније, „Урадни лист РС“, бр. 105/2006.

³³⁵ *Administrative Justice in Europe*, Report for the Republic of Slovenia, доступно на <http://www.juradmini.eu/en/eurtour/i/countries/slovenia/slovenia-en.pdf>.

ЗУС Републике Црне Горе³³⁶ и Босне и Херцеговине се у погледу разматраних питања не разликује суштински од законских решења ЗУС-а Републике Србије. Словеначки закон о управним споровима се разликује од ЗУС-а Републике Србије по томе што се осим управних аката може оспорити и законитост појединачних аката и радњи којима се посеже у људска права и основне слободе појединаца, под условом да није обезбеђена друга врста судске заштите.³³⁷

Након распада СФРЈ Република Македонија је увела двостепено управно судство у два корака. Најпре је *Законом о управним споровима* из 2006. године надлежност за решавање управних спорова прешла са Врховног суда на новоосновани Управни суд да би изменама ЗУС-а из 2010. године био уведен и Виши управни суд.³³⁸ Македонија се одлучила за два суда надлежна за подручје целокупне државе, један првостепени, а други жалбени. Македонски управни спор не разликује се суштински од управног спора у Србији у погледу контролних овлашћења суда, већ разлика постоји само у погледу предмета спора.

Осим законитости управних аката у управном спору у Македонији може се оспоравати и законитост управних уговора и решења органа управе који су донети

³³⁶ Чл. 1 и 2 Закона о управним спору Црне Горе, "Службени лист РЦГ", бр. 60/2003 и "Службени лист РЦГ", бр. 32/2011. Предмет управног спора може да буде законитост управног акта и другог појединачног акта, којим се одлучује о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица у другим правним стварима, али под условом да је то предвиђено посебним законом. Једина разлика између српског и црногорског управног спора огледа се у неодређивању управног спора као резидуалног облика судске заштите против незаконитих појединачних правних аката којима се одлучује о правима, обавезама и на закону заснованим интересима физичких и правних лица или других легитимисаних субјеката (чл. 3 ст. 3 Закона о управним споровима Р. Србије)

³³⁷ Члан 2 и 4 Закона о управном спору Словеније, "Урадни лист РС", бр.105/2006.

³³⁸ Д. Давитковски, А. Панловска-Данева, *Управни спор у Републици Македонији*, Правни живот, бр.10/2007, стр. 850. Pelivanova, Nataša, Dimeski, Branko, *Efficiency of the Judicial System in Protecting Citizens against Administrative Judicial Acts: The Case of Macedonia*, International Journal for Court Administration, April 2011, International Association for Court Administration.

у прекршајном поступку.³³⁹ Закон о управним споровима Македоније помиње и да се у управном спору али уз примену одредаба Изборног закона одличује и о законитости појединачних аката издатих у изборном поступку као и о изборним именованима постављенима и разрешењима јавних функционера и највиших државних службеника укључујући и оне које имају парламент и шеф државе.³⁴⁰ Активну легитимацију за покретање управног спора у Македонији осим субјеката који то могу учинити у Србији има и синдикална организација ако сматра да су права и интереси њеног члана повређени. Такође македонски закон дозвољава удружењима да штите права и интересе својих чланова у управном спору али само уз њихову сагласност и у њихово име.³⁴¹

2. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У ХРВАТСКОЈ

2.1. Развој управног спора у Хрватској

Надзор над радом управе и контрола законитости управних аката у Републици Хрватској првенствено су осигурани кроз институцију управног спора. Управни спор у Републици Хрватској је био регулисан Законом о управним

³³⁹ Чл. 2 ст. 3 Закон о управним споровима Републике Хрватске, „Народне новине“, бр. 20/10, 143/12, 152/14.

³⁴⁰ Чл. 2 ст. 1, 2 и чл. 9 тач. 2, Закон о управним споровима Републике Хрватске, „Народне новине“, бр. 20/10, 143/12, 152/14.

³⁴¹ Чл. 3 Закон о управним споровима Републике Хрватске, „Народне новине“, бр. 20/10, 143/12, 152/14.

споровима, из 1977. године.³⁴² *Законом о преузимању Закона о управним споровима* извршено је више измена, а ЗУС је током 1992. године још два пута мењан, чиме је у одређеној мери прилагођен систему Републике Хрватске.³⁴³

У Хрватској се појавила потреба за доношењем новог закона о управним споровима и било је неопходно ударити нове темеље управног судства у овој земљи. 2010. године Хрватска добија нови Закон о управним споровима, који је у значајној мери реконструисао постојећи закон и управни спор ставио у нове оквире. Наиме, овим законом је омогућено побијање првостепених судских одлука у жалбеном поступку. Ова новина, иако има низ ограничења (нпр. дефинисани су појединачни случајеви у којима се може изјавити жалба), је направила значајан помак у правцу заштите права грађана и дала могућност преиспитивања првостепених управно судских одлука.

Међу новинама коју је поменути закон унео јесте проширење предмета управног спора. Наиме, отворена је могућност надзора законитости општих аката јединица локалне и регионалне самоуправе, правних лица која имају јавна овлашћења и правних лица која врше јавну службу, утврђена су основна начела којих се судови морају придржавати у управном спору, прецизирано је заступање у управном спору и друго.

Решавање управних спорова у овој земљи налази се у надлежности Управних судова Републике Хрватске и Високог управног суда. Управни судови одлучују о тужбама против појединачних одлука, о тужбама против поступања јавно правних тела, због пропуштања доношења одлуке и о тужбама поднетих против управних уговора. Високи управни суд одлучује о жалбама на пресуде управних судова, о законитости општих аката, те о сукобу надлежности између управних судова. У

³⁴² Закон о управним споровима, „Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77.

³⁴³ Д. Ђерђа, *Управни спор у Хрватској: садашње стање и правци реформе*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Риједи, бр.1/08

управним судовима спорове решава судија појединац, док Високи суд одлучује у већу од три или пет судија.³⁴⁴ Двостепеност управног спора нас асоцира на могућност изјављивања жалбе на првостепене пресуде и решења. У том контексту хрватски Закон о управним споровима дефинише да је жалба дозвољена против првостепене пресуде у случају: битне повреде правила судског поступка; погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права.³⁴⁵

Циљ управног судовања је заштитити права и правне интересе грађана и правних лица од радњи и аката јавне управе. У контексту реформе хрватске државне управе, реформа управног судства је дала добре резултате. Од државе на чију адресу су упућиване бројне примедбе у смислу недефинисања правила поступка, затим предмета управног спора, те једноступености у одлучивању, прешла је у државу која има, на темељу европских стандарда и реформских подухвата, знатно јачи и стабилнији систем судског надзора управе.

3.2. Предмет управног спора

Предмет управног спора у Хрватској некада је био сличан аустријском правном моделу. Према предходном *Закону о управним споровима* (1991), управни спор се водио ради оцене законитости коначног управног акта и у случају кад надлежно тело о захтеву, односно жалби странке није донело одговарајући управни

³⁴⁴ Закон о управним споровима Републике Хрватске, „*Народне новине*“, бр.20/10. Као што је то случај са већином управо судских система, тако имамо да се и у Хрватској као полука за покретање управно судске заштите појављује тужба која мора садржати законом прописану форму.

³⁴⁵ Члан 66, Закона о управним споровима Републике Хрватске, „*Народне новине*“, бр.20/10

акт (тзв. „ћутање“ управе).³⁴⁶ Предмет управног спора био је ограничен на управни акт. Управни акт био је дефинисан као акт којим државна тела или организације, у обављању јавних овлашћења решавају о праву или обавези појединца или организације у каквој управној ствари.³⁴⁷ Управна ствар међутим, није била одређена.³⁴⁸

У важећем *Закону о управном спору* (2010) предмет управног спора одређен је као оцена законитости:

(а) појединачне одлуке којом се јавноправно тело одлучило о праву, обавези или правном интересу странке у управној ствари (управни акт) против које није допуштено изјавити редовни правни лек,

(б) поступања јавноправног тела из подручја управног права којим је повређено право, обавеза или правни интерес странке против којег није допуштено изјавити редовни правни лек,

(в) пропуштања јавноправног тела из подручја управног права да у законом прописаном року одлучили о праву, обавези или правном интересу или редовном правном леку странке, односно да поступа према пропису,

(г) склапања, раскидања и извршавања управног уговора.

³⁴⁶ Члан 1,6 и 8, Закон о управним споровима Републике Хрватске, „*Народне новине*“, бр. 53/91, 9/92 и 77/92).

³⁴⁷ Члан 6, став 2, Закон о управним споровима Републике Хрватске, „*Народне новине*“, бр. 53/91, 9/92 и 77/92.

³⁴⁸ У новом *Закону о општем управном поступку* своје место нашла је и ова дефиниција. Закон о општем управном поступку, „*Народне новине*“, број 47/09).

Предмет је управног спора и оцена законитости општег акта јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, правног лица које има јавна овлашћења и правног лица које обавља јавну службу.³⁴⁹

Предмет управног спора у Хрватској знатно је проширен, јер се у управном спору не одлучује само о законитости управних аката, већ и о законитости других радњи управе те о законитости и извршавању управних уговора, као и о законитости подзаконских општенормативних аката. Ширење концепта управног спора на сва поступања управе иде у прилог заштите права грађана, јер управа о та права могу бити повређена не само управним актом, већ и другим поступањима управе.

Изузеци од вођења управног спора нису се значајније променили. Тако се управни спор и даље не може водити само у стварима у којима је судска заштита осигурана изван управног спора, затим управни спор се не може водити о правилности појединачне одлуке донесене применом слободне оцене јавноправног тела, али се може водити о законитости такве одлуке, о границама овлашћења и о сврси због кога је овлашћење дато.

Коначно управни спор не може се водити против процене одлуке јавноправног тела јер се таква одлука може побијати тужбом против одлуке о главној ствари, ако законом није другачије прописано.³⁵⁰

Управни уговор је уговор који склапају јавноправно тело и странка као средство уређења извршавања права и обавеза о којима је одлучено решењем. Уговор се склапа након завршетка управног поступка. Иако се ради о уговорном односу, положај уговорних страна није потпуно равноправан, јер јавноправно тело

³⁴⁹ Члан 3, Закон о управним споровима Републике Хрватске, „Народне новине“, број 20/10.

³⁵⁰ Члан 4, Закон о управним споровима Републике Хрватске, „Народне новине“, број 20/10.

наступа са надређеног положаја у заштити јавног интереса.³⁵¹ Одређена питања која произилазе из управних уговора у надлежности су управних судова, као предмет управног спора предвиђена је оцена законитости склапања, раскидања и извршавања управних уговора.³⁵²

Када се такво одређење предмета управног спора доведе у везу са нормом којом су прописане врсте тужбених захтева као и одговарајућим одредбама *Закон о општем управном поступку* које се односе на управне уговоре, долази се до закључка да се део тужбених захтева везан уз управне уговоре остварује кроз поништавање појединачне одлуке (управног акта), који је донет у предходно вођеном управном поступку, а завршен је доношењем појединачне одлуке (решења).³⁵³ То је заправо оно што се подразумева као „законитост склапања и раскида уговора“, с тим да се уз поништавање појединачне одлуке може захтевати и извршавање обавезе из управног уговора.

Као што се из наведеног може видети предмет управног спора у Хрватској сада је ближи немачком правном законодавству. *Законом о управном спору* (2010) предмет управног спора је проширен, јер уз оцену законитости појединачне одлуке и правну заштиту због „ћутања“ управе, уведене су и нове врсте тужбених захтева, како би се странкама пружила потпунија заштита субјективних јавних права, која се штите у управном спору.

Реформска настојања Републике Хрватске у грани управно право укључује поред нормирања управних уговора и прописивање начина решавања спорова који из њих произилазе. При томе се доследно следи правна творевина Европске уније (*acquis communautaire*) која се односи на управно право и правну заштиту од

³⁵¹ Д. Ђерђа, *Општи управни поступак у Републици Хрватској*, Загреб, 2010, стр. 326.

³⁵² Члан 3, став 1, тачка 4, *Закон о управним споровима Републике Хрватске*, Народне новине, број 20/10.

³⁵³ В. Балзак, *Ново уређење предмета управног спора у Републици Хрватској*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Риједи, бр. 1/12, 485-504.

различитих облика управног пословања, а користе се и искуства европских земаља, нарочито Француске, Немачке и Аустрије.³⁵⁴

Једна од карактеристика управних уговора је, да спорове који из њих произилазе решавају специјални управни судови. Важно је нагласити да се према схватању Европског суда правде и на управне судове примењује члан 6 *Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода* као део *acquis communautaire*, што значи да се примењује и стандард према којем свако има право на законом установљени независан и непристрасни суд, који ће правично, јасно и у разумном року испитати његов случај.³⁵⁵

4. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У ЦРНОЈ ГОРИ

3.1. Развој управног спора у Црној Гори

Француски модел судске контроле управе представљао је добар пример европским земљама у њиховој организацији судске контроле над радом управе и као такав је пренет на балканско подручје.

Пре Првог светског рата једино су Србија и Црна Гора имале посебно административно судство. У Србији је 1805. године основа институција под називом Државни савет који је 1869, након што су му *Намесничким уставом* одузете законодавне надлежности, постао највише административно тело које је поред управних послова решавало и управне спорове.³⁵⁶

³⁵⁴ Б. Љубановић, *Управно право и управно судовање*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр.1/10, стр. 37-52.

³⁵⁵ Исто.

³⁵⁶ *Видовданским уставом* (1921) и *Законом о Државном савету и управним судовима* (1922, 1929. и 1930.) основани су управни судови који су решавали у првом степен.

Државни савет је основан одмах након ослободилачких ратова 1876-1878. године, а тек је Устав из 1905. године, и *Закон о уређењу Државног савета* из 1906. године, дао одређене основе управног спора у Црној Гори.

Након распада Југославије, Република Црна Гора је задржала Закон о управним споровима југословенског правног система све до 2003. године када је донела свој први *Закон о управном спору*, а вршење судске контроле поверила Управном суду. Самим тим прихватила је европско континентални систем специјализованих судова за решавање у управном спору.³⁵⁷ Управни суд Републике Црне Горе, уведен је у систем судске власти први пут *Законом о судовима* (“Сл. листу РЦГ”, бр. 5/02). Тиме је успостављена једна специјализована судска инстанца која треба да гарантује правну сигурност и извесност законитог одлучивања у свим управним областима.

За решавање управних спорова у Црној Гори надлежан је Управни суд и Врховни суд.³⁵⁸ Суд доноси одлуке у већу састављеном од троје судија. У управном спору поред доношења одлука у већу постоји могућност да одлуку донесе и судија појединац (то је новина коју уноси нови Закон о управном спору) у законом прописаним случајевима. Он има овлашћења да одлучује у случају када треба одбити тужбу због њене неуредности или из процесних разлога који се таксативно наводе у закону и у случају поступка по узорку. Одлуке се доносе у форми пресуде и решења.

3.2. Појам и предмет управног спора

Управни спор у Црној Гори је уређен *Законом о управном спору* (2016).³⁵⁹ Управним спором осигурава се контрола законитости функционисања јавне управе,

³⁵⁷ Ђ. Блажић, *Управно судски поступци Црне Горе*, Подгорица, 2010, стр. 200.

³⁵⁸ Закон о управном спору, „Службени лист Црне Горе”, бр. 54/2016.

³⁵⁹ Закон о управном спору, „Службени лист Црне Горе“, бр.54/2016.

а уједно пружа правним субјектима судска заштита њихових права и правних интереса.

Члан 148 *Устава Црне Горе* прописује да појединачни правни акт мора бити сагласан са законом. Као и да појединачни правни акти уживају судску заштиту.³⁶⁰ Управни спор је облик судске контроле који се врши у односу на управу. Сврха управног спора јесте оцена законитости управних аката, а не њихове целисходности. Ова врста вршења судске контроле над радом (актима) управе је најчешћи облик који је широко распрострањен и који се спроводи у управно судском поступку.

Управно судски поступак могу покренути сви они субјекти који имају активну тужилачку легитимацију. У том смислу управно судски поступак може покренути: физичко или правно лице, ако сматра да су му је повређено неко право или на закону заснован интерес; државни орган, орган државне управе, организација, насеље група лица и др, државни тужилац и други надлежни орган.

Управни спор се може водити поводом управног акта или друге управне активности ако је то законом одређено.

Управни акт је акт којим државни орган, орган локалне самоуправе, установа и друго правно лице на основама јавних овлашћења одлучују у управним стварима о правима, обавезама или правним интересима правних или физичких лица.

Други појединачни акт је акт којим орган или установа и правно лице доноси одлуке о правима, обавезама или правном интересу физичког или правног лица у другим правним стварима.³⁶¹

³⁶⁰ Устав Републике Црне Горе, „Службени лист РЦГ“, бр.1/07

³⁶¹ П. Димитријевић, Ђ. Блажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица, 2008, стр. 590.

У Црној Гори је прихваћен овај систем за одређивање предмета управног спора где се генерална клаузула комбинује системом негативне енумерације. То значи да се управни спор може покренути против управног акта који је донет у другом степену и против првостепеног *управног акта* против којег није дозвољена жалба или приговор у управном поступку, као и против *друге управне активности* кад је то законом прописано.

Нови предлог Закона о управном спору (члан 2) прописује да у управном спору суд одлучује о законитости управног акта, као и друге управне активности којом се утврђује или на други начин утиче на права, обавезе и правне интересе физичког или правног лица.

Управне активности дефинисане су чланом 3 ЗУП-а ЦГ (2014)³⁶² и подразумевају доношење управних аката, закључивање управних уговора, заштиту корисника услуга од општег интереса, као и предузимање других управних активности у управним стварима, у складу са законом.

Имајући у виду чињеницу да је проширена примена ЗУП-а поред управног акта и на друге облике управних активности, које подразумевају закључивање управних уговора, заштиту корисника услуга од општег интереса, као и предузимање других управних активности у управним стварима, то ЗУС прописује новину да у управном спору суд одлучује не само о законитости управног акта, већ и о законитости других управних активности.³⁶³

Управну ствар одређује ЗУП ЦГ (2014) као сваку конкретну ситуацију у којој јавноправни орган управним актом одлучује или другом управном активношћу утврђује или на други начин утиче на права, обавезе или правне интересе физичког

³⁶² Закон о управном поступку РЦГ, „Службени лист ЦГ“, бр.56/14, 20/15.

³⁶³ Закон о управном спору РЦГ, „Службени лист ЦГ“, бр. 54/2016.

лица, правног лица или друге странке, односно сваке друга правна ситуација која је законом прописана као управна ствар.³⁶⁴

Из наведеног произилази да проширени појам управне ствари сада има двојаку или тројаку природу, тј. да се односи на *одлучивање управним актом* (решењем) као и на *утврђивање* права, обавеза или правних интереса путем других управних активностима или само *утицање* на било који други начин, на права, обавезе или правне интересе физичког лица, правног лица или друге странке. Дакле, појам управне ствари не подразумева само решавање путем решења (управног акта), него и сваку другу управну активност (управни уговор, пружање јавних – административних услуга и друге управне радње) којима се утврђује или само утиче на правни статус правних субјеката.

Управни спор се не може водити против акта:

1) донетог у ствари у којој је судска заштита обезбијеђена у другом судском поступку;

2) донетог у ствари у којој непосредно, на основу уставних овлашћења, одлучује Скупштина Црне Горе и Председник Црне Горе.

Као предмет управног спора се појављује и *“ћутање управе”*. Управни спор се може покренути не само онда када је управни акт донет, већ и када он не постоји. Дакле, спор се може покренути ако надлежни органа у првостепеном (првостепено *„ћутање“*) или другостепеном поступку по жалби (другостепено

³⁶⁴ Члан 2, Закона о управном поступку, *„Службени лист ЦГ“*, 56/14, 20/15. „Управна ствар је свака конкретна ситуација у којој јавноправни орган, управним актом одлучује или другом управном активношћу утврђује или на други начин утиче на права, обавезе или правне интересе физичког лица, правног лица или друге странке, у смислу овог закона, као и свака друга правна ситуација која је законом прописана као управна ствар.“

„ћутање“), по захтеву странке не донесе и не достави управни акт странки у закону одређеном року.³⁶⁵

4. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

У Босни и Херцеговини, Републици Српској, Федерацији као другом ентитету и Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине у важећем Законима о управним споровима предмет управног спора знатно је уже одређен или, боље речено, састављен по угледу на регулисање те проблематике у последњем југословенском ЗУС-у (из 1977. године). Одредбама ЗУС-а (1977) предвиђено је да се управни спор може водити против коначних управних аката, али не и било којих других појединачних аката у погледу којих није осигурана нека друга правна заштита.

За разлику од правила регулативе у Републици Српској којима се уређује поступак судског разрешавања спорних управних ствари, а која су преузета из *Закона о управним споровима СФРЈ* из 1977. године, у правним системима свих других држава насталих распадом претходне, заједничке државе потпуно је напуштен ранији модел управног спора.

Према *Закону о управним споровима Републике Српске*³⁶⁶, управне спорове решавају редовни судови. Стога се не може прихватити формално гледиште о појму управног спора, према коме је управни спор онај спор који решава посебан управни суд.

Појам управног спора мора да одговара потребама сваког конкретног правног система и зато је тешко дати универзалну дефиницију појма. Дефиниција

³⁶⁵ П. Димитријевић, Ћ. Блажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица, 2008, стр. 592.

³⁶⁶ „Службени гласник РС“ број 109/05.

управног спора не сме да се удаљи од позитивног права.³⁶⁷ Имајући у виду позитивно законодавство Републике Српске, може се дати један општи појам управног спора, према коме управни спор представља *судску контролу законитости коначних управних аката*. Појам управног спора може се одредити само на основу материјалног гледишта према коме управни спор постоји само онда ако је спорно правно питање - *питање управног права*. ЗУС Републике Српске (2005) везује појам управног спора за појам *управне ствари*, прихватајући на тај начин материјални појам управног акта. Предмет управног спора могу бити само они управни акти који су донети у каквој управној ствари. Предмет спора не могу бити акти државних органа који нису донети у каквој управној ствари.

Управни спор је спор који се води поводом аката управе а не против службеног лица или органа управе који је доносилац акта. Управни спор није персоналног карактера већ је усмерен на акте управе и циљ је спора да се од стране суда испита законитост аката управе. Друго, управни спор се увек води у циљу оцене законитости а не и целисходности акта управе. Закон не допушта судовима да испитују целисходност аката и радњи управе јер се сматра да би тиме судови исувише ушли у контролу рада управне власти и тако угрозили принцип поделе власти.

Начелно као предмет управног спора је законитост управног акта и да се управни спор може водити само против коначног управног акта.³⁶⁸ Овакво законско регулисање утемељено је на уставној норми према којој „о законитости коначних

³⁶⁷ Д. Милков, *Управно право – Контрола управе*, Нови Сад, 2003, стр. 49.

³⁶⁸ „Решења ректора универзитета и декана факултета донесена у управном поступку представљају коначне управне акте те се против њих може водити управни спор“. (СВС, Уж. 5247/57 од 26.10.1957), З. Р. Томић, В. Басић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом и регистром појмова*, ... 1997, 91. „Налази комисије вештака-лекара немају својство управног акта ни у случају када су дати у форми решења, те се против њих не може водити управни спор“. (ВС ЦГ, У-520/65 од 20.9.1965), *Збирка судских одлука*, књига X/3, одлука бр. 381). Према: М. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016, стр. 179 и даље.

појединачних аката, којима државни органи и организације које врше јавна овлашћења решавају о правима и обавезама, одлучује суд у управном спору, ако за одређену ствар није законом предвиђена друга судска заштита“ (члан 113 став 3 *Устава Републике Српске*).

Према правилима управне процедуре, коначност управног акта наступа када више нема могућности да се акт побија жалбом у управном поступку. Другостепени акт увек је коначан (јер је жалба већ процесно искориштена и за њу више нема места). Коначан је и првостепени акт против кога је жалба законом недопуштена. Међутим, против првостепених управних аката који су стекли својство коначности због тога што је поводом њих пропуштен рок за допуштену жалбу, та могућност не постоји.

Неизјављивање жалбе има за последицу немогућност подношења тужбе, јер се мора поштовати ред у коришћењу редовних правних средстава. Такође, услед изостанка дозвољене жалбе, првостепени управни акти постају конани, извршни и правоснажни. Управни спор се одвија пред судом па не представља никакав трећестепени поступак (пред управом), већ посебну врсту судске процедуре до које по правилу долази након окончања другостепеног управног поступка, а само изузетно и првостепеног поступка. То значи да покретање управног спора пре окончања редовног поступка по жалби (који му начелно претходи) правно није могуће.

У упоредном праву постоје два система за одређивања предмета управног спора. Један је систем шири (француски) по коме су предмет управног спора и општи и појединачни акти управе, а други је ужи систем (немачко-аустријски) по коме су предмет спора само појединачни управни акти. Овај систем је прихваћен у нашем позитивном праву.

Приликом одређивања предмета управног спора користе се још два система али углавном у управним системима где је предмет спора већ ограничен на управне акте. То је систем *генералне клаузуле* и систем *енумерације*, при чему постоје и разна мешовита решења као последица моделирања ова два система (нпр. генерална клаузула и енумерација негативног типа). По систему *генералне клаузуле*, закон допушта покретање спора против свих управних аката а по систему *позитивне* енумерације, законом се изричито набрајају управни акти против којих је допуштено водити спор пред судом. Овај систем таксативног набрајања управних аката је историјски претходио систему опште дозволе, који додуше, у свом чистом облику нигде није прихваћен. Сматра се да се циљеви управног спора (објективни и субјективни) потпуније остварују системом генералне клаузуле.

Систем генералне клаузуле се најчешће комбинује са системом *негативне* енумерације. По овом систему закон допушта вођење управног спора генерално против свих управних аката, осим оних који се изричито набрајају и тако изузимају из судске контроле. Закон о управним споровима прихвата овај модел за дефинисање предмета управног спора, модел *генералне клаузуле са негативном енумерацијом*.³⁶⁹

Закон о управним споровима као основни систем за одређивање предмета управног спора прихвата систем генералне клаузуле кога комбинује (коригује) системом негативне енумерације.

1. *Генерална клаузула* је да се управни спор може водити само против *коначног управног акта*.

³⁶⁹ М. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016, стр. 179.

Управни акт, у смислу ЗУС-а, јесте акт којим *надлежни орган* решава о извесном праву или обавези, односно непосредном личном интересу физичких и правних лица или других странака у каквој управној ствари³⁷⁰.

Под *надлежним органом*, подразумевају се:

1. републички органи управе и републичке управне организације,
2. органи јединице локалне самоуправе,
3. предузећа, установе и друга правна лица када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима

Приликом сваког покретања управног спора суд мора да готово као претходно питање одговори да ли се против конкретног акта може покренути управно-судски поступак (управни спор)³⁷¹, односно да ли конкретан акт има обележја управног акта у смислу ЗУС-а (*члана 7*).

То је и разлог зашто је ЗУС морао да одреди појам управног акта, јер је морао да прецизира критеријуме (обележја) предмета судске контроле законитости. Насупрот томе, ЗУП (*Закон о општем управном поступку*) који регулише поступак доношења управних аката, не само што не одређује појам управног акта, него ни у једном свом члану и не помиње израз управни акт.

³⁷⁰ Члан 7 ЗУС-а.

³⁷¹ *Судска пракса* : „ *Акти о искључењу ученика из школе* имају значај управног акта против којих се може водити управни спор. Управни спор није искључен ни против аката којима школски органи ауторитативно одлучују о преласку ученика у другу школу или факултет, о губитку права на редовно школовање, о праву на упис у поједине школе и сл.“. „ *Телефонски рачун* није управни акт, па се против њега не може водити управни спор“. „ *Закључак Скупштине општине*, којим су поништене одлуке комисије за пре-длагање реда првенства за остваривање права на претварање заједничких просторија у станове, атељеа и сл. представља управни акт.“. „ *Уверења* (потврде) управних органа, којима се потврђује само постојање неких чињеница нису управни акти „. „ *Заинте-ресовано лице* не може покренути уп. спор против *решења о признавању патента*, ако против истог није претходно користило право приговора Заводу за патенте.“

„Ћутање управе“ као предмет управног спора³⁷². Управни спор се може покренути не само када постоји, односно када је донет коначан управни акт, што је редовна и нормална процесна ситуација, већ и онда када управног акта нема, а што се назива "ћутање управе". То је таква ситуација у којој надлежни орган у првостепеном поступку по захтеву странке (првостепено ћутање), односно у другостепеном, по жалби странке (другостепено ћутање), није донео и доставио управни акт (првостепено или другостепено решење) у законом прописаном року (30 дана, односно 60 дана у сложенијим управним стварима).

Услови за покретање и вођење спора су заправо исти као да је управа донела одговарајући управни акт, јер је институт "ћутања управе" утемељен на законској претпоставци и истовремено правној фикцији, на основу које се сматра да је орган донео негативно (одбијајуће) решење иако стварно решење није ни донето. Међутим, закон (ЗУС) допушта да се поступак управно-судске заштите настави иако управа није донела коначно решење, тако што фингира као да је управа донела негативан управни акт. Због тога суд у таквом спору не одлучује о претпостављеном негативном управном акту већ о разлозима недоношења управног акта³⁷³. Сврха је ефикасност и правна заштита странке која је у слабијем процесном положају. То значи да је предмет управног спора не само акт, радња управе него и нечињење, пропуштање (омисија).³⁷⁴

Према томе, као предмет управног спора, може се појавити и ћутање управе.³⁷⁵ Оно се може манифестовати: било као недоношење првостепеног управног акта по захтеву странке или по службеној дужности, а у интересу странке

³⁷² Члан 8 и 17 ЗУС-а.

³⁷³ Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 521.

³⁷⁴ П. Димитријевић, *Управно право*, процесни део, Свен, Ниш, 2012, стр. 237-242.

³⁷⁵ И. Крбек, *Право југославенске јавне управе*, III књига, *Функционирање и управни спор*, Загреб, 1962, стр. 303-306, Ђ. Крбањевић, „Заштита права и интереса странке у управном поступку и управном спору кад постоји „ћутање администрације“, „Адвокатура БиХ“, 1-2/79.

(и то акта против кога није допуштена жалба), било као недоношење другостепеног акта по жалби изјављеној против првостепеног акта или против првостепеног управног „ћутања“.³⁷⁶ Да би се покренуо управни спор, битно је да је и у једном и у другом случају управно ћутање, са аспекта правила управног поступка, коначно.

У случају да се појави неки од горе наведених облика „ћутања“, односно да орган у року од 60 дана или у неком краћем року, одређеном посебним прописом, не донесе првостепени управни акт по захтеву или у истом року не донесе другостепени управни акт, по жалби странке, она не може одмах по истеку тог рока покренути управни спор.³⁷⁷

Да би стекла то право, странка се мора још једном (путем тзв. пожурнице) обратити органу како би издејствовала доношење изосталог акта, наравно, у своју корист. Додатни рок, о коме је ријеч, износи 15 дана од поновног обраћања странке органу који се оправдано или неоправдано оглушио на своју дужност да донесе акт. Уколико, међутим, ни у накнадном року орган не донесе пропуштени акт, активира се процесно право странке на покретање управног спора.³⁷⁸

Упориште за коришћење поменутог права странка има у фикцији, предвиђеној законом и употпуњеној негативном претпоставком – да је у претходно

³⁷⁶ „Одлука Дисциплинске комисије Фудбалског савеза Републике Српске није управни акт, па неодлучивање другостепеног органа по жалби не представља „ћутање управе“ “. (Решење Окружног суда у Бањај Луци, 011-0-У-07-000 285 од 14.11.2007).

³⁷⁷ „Суд ће јешењем одбацити као преурањену тужбу за покретање управног спора поднесену због „ћутања“ администрације у случају када се тужилац прије подношења тужбе није претходно писано обратио надлежној управној инспекцији“. (Решење Кантоналног суда у Тузли, 003-0-У-06- 000 519 од 19.1.2007).

³⁷⁸ Према *Закону о управним споровима* Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине”, 9/05) предвиђено је да је странка, да би могла да покрене управни спор против управног „ћутања“, дужна да се по протеклу законом утврђених рокова за доношење првостепеног, односно другостепеног решења у писаној форми обрати надлежној управној инспекцији. Уколико управна инспекција у року од 30 дана не поступи по њеном захтеву, странка тек тада стиче право да тужбом покрене управни спор (члан 10).

наведеним случајевима тражени управни акт донесен и да је њиме одбијен захтев/жалба странке. Такође, право странке да посегне за управно-судском тужбом, закон не условљава никаквим крајњим роком па се управни спор против ћутања управе може покренути било када након протеча рокова, прописаних за доношење управних аката.

Међутим, не треба занемарити чињеницу да се против ћутања управе може покренути и водити управни спор, али тек након испуњења још једног услова – да у конкретној управној ствари законом није искључена могућност вођења спора.

Када се говори о ћутању управе, најважније питање које се у теорији поставља је питање предмета управног спора. С тим у вези, наилази се на различите одговоре, међу којима се издвајају два главна приступа.

Према једном приступу, који полази од члана 17 став 1 ЗУС-а према коме „странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена“, предмет спора је претпостављени, имплицитни акт који је за странку (тужиоца), са аспекта њеног жалбеног захтева, неповољан, јер је негативног, одбијајућег карактера.

Ово схватање ослања се на следећу одредбу важећег ЗУС-а: „кад је тужба поднесена на основу члана 17 овог закона, а суд нађе да је оправдана, пресудом ће уважити тужбу и наложити надлежном органу да донесе одговарајућу одлуку у року који не може бити дужи од 30 дана од дана достављања пресуде“ (члан 31 став 4).

Из тога произилази да би се тужбом оспоравала законитост другостепеног акта који само правно (и то фиктивно) постоји, али не и стварно. Тиме би се, начело двостепености управног поступања и управни спор фактички сводио на испитивање законитости првостепеног управног акта против кога је изостало одлучивање о жалби. Дакле, судска контрола би се претворила у управну жалбену контролу, која би се сводила искључиво на оцену законитости, не и целисходности,

па се тако овим приступом знатно умањује укупна правна заштита, предвиђена поводом незаконитих аката управе.

Према другом приступу, у погледу одређивања предмета управног спора у случају недоношења управног акта по жалби, тужбом се не устаје против прећутног негативног (одбијајућег) акта, већ се вођење управног спора базира на чињеници непоступања управе у ситуацији када је била дужна да по жалби донесе одговарајући (позитивни или негативни) управни акт.³⁷⁹

Стога би предмет управног спора, било питање законитости, тј, оправданости конкретног управног нечињења, „ћутања“. За разлику од првог приступа, други приступ акценат ставља на заштиту процесног права странке (тужиоца) да јој се изда изостали акт.

Другим речима, у случају покретања управног спора због „ћутања“ управе тужбени захтев усмерен је на пружање могућности странци да оствари своје право да јој се изда захтевани акт, односно да се о њеној управној ствари реши у два степена, након чега ће имати могућност да се обрати и суду. Подразумева се да смисао подношења тужбе није само у томе да се странци омогући да оствари поменуто процесно право, него да јој се омогући да и реализује жељено материјално право, односно да се о њеном захтеву (жалби) позитивно одлучи.³⁸⁰

³⁷⁹ Могуће је да „правни поредак за случај незаконите „ћутње“ искључује резонирање да ли се неактивност администрације има тумачити овако или онако .., већ се напросто полази од чињенице да управни орган ћути, па се онда на тој основи тражи подесно средство којим ће се послужити странка да оствари свој захтев“. Ћутање управе у тој ситуацији, према овом аутору, је „разлог да надлежност за доношење управног акта деволуира на виши орган“, али због хијерархијског устројства управе до тога може доћи само када на захтев не одговори орган који у управној организационој структури, није највиши орган. В. Иванчевић, *Правна заштита грађана код ћутње администрације*, Загреб, 418, Л. Драгојловић, *Претходни и накнадни управни спор по Закону о управним споровима*, *Анали Правног факултета у Београду*, 1-2/74, стр. 191.

³⁸⁰ З. Томић, *Управно право, Управна контрола управе*, Београд, 1990, стр. 438.

Други приступ, у односу на прву концепцију, више одговара суштини управног спора, па се сматра прихватљивијим.³⁸¹

Негативна енумерација код одређивања предмета управног спора. У питању су изузеци од начела генералне клаузуле, тзв. негативна енумерација. ЗУС (члан 9) таксативно набраја акте, односно управне ствари у којима се управни спор не може водити:

1. против аката донесених у стварима у којима је *судска заштита осигурана ван управног спора* (нпр. у радном спору). То су управни акти донесени у стварима у којима је судска заштита осигурана ван управног спора. Управни спор се може водити ако не постоји неки други облик судске заштите. Заштита против незаконитих управних аката, по правилу, обезбеђује се у управном спору само уколико судска заштита већ није осигурана у неком другом поступку.³⁸² Та, друга судска заштита, али само у одређеним случајевима, најчешће се пружа у оквиру радног спора пред грађанским, парничним судом или у ванпарничном судском поступку, јер је по оцени законодавца рационалније да се за те случајеве реализује у поменутих нематичним судским поступцима.

2. против аката донесених у стварима о којима се *по изричитој одредби закона* не може водити управни спор. То је неки други закон а не ЗУС. То су управни акти донесени у стварима у којима се по изричитој одредби закона не може водити управни спор.³⁸³ Примери оваквих аката у пракси су ретки. Углавном,

³⁸¹ М. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016, стр. 183-185.

³⁸² *Устав Републике Српске* (члан 113 став 3).

³⁸³ Ово одступање такође је предвиђено највишим правним актом – Уставом Републике Српске (члан 113 став 4). Ради се о управним актима против којих је, у циљу заштите јавног интереса, начелно искључена свака судска заштита. Потпуно елиминисање судске заштите је правно недопустиво, јер уколико својом садржином ти акти не одговарају њиховим адресатима, примерену заштиту својих права они могу тражити једино у другостепеном управном поступку. Очито, поменута норма није у сагласности не само са древним правним постулатом, садржаним такође у тексту важећег Устава (члан 111) – да се странци у свакој правно

посреди су акти у чијој је садржини у великој мери заступљен јавни интерес, односно код којих су на страни издаваоца аката изражене прилично широке могућности за примјену дискреционих управноправних овлашћења (нпр. одлуке које се тичу набавке ватреног оружја не могу нападати у управном спору).

Од горњег правила – да се против одређених управних аката не може водити управни спор када је то неким материјалним законом предвиђено, ипак постоји један изузетак, прописан важећим законом. Наиме, уколико се утврди да је орган при доношењу акта прекорачио границе надлежности, предмет спора тиче се само питања прекорачења граница надлежности, а не и осталих процесних или/и материјалних питања која се иначе у управно-судском поступку могу оспоравати.³⁸⁴

3. Најзад у стварима, односно акти којима *непосредно на основу уставних овлашћења одлучује Народна скупштина Републике, председник Републике* или један од *потпредседника Републике*.³⁸⁵ Позитивно право ове акте третира као управне акте (мада не на изричит начин), јер их у противном *Закон о управним споровима* (члан 1), у контексту негативне енумерације, не би ни спомињао.³⁸⁶ Уколико, поменути републички органи донесу акт на основу законских, а не уставних овлашћења, такви акти могу се побијати у управном спору.

уређеној процедури мора осигурати одговарајући вид заштите, него ни са појединим начелима међународног права. М. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016, стр. 183-185.

³⁸⁴ „Ако је по истеку законског рока у вршењу ревизије укинута коначно решење, допуштен је управни спор због прекорачења надлежности“. (ВСЈ, Уи. 1044/64 – ЗСО ИХ/1, број 131) Л. Драгојловић, М. Михаиловић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом и регистром појмова*, Београд, 1979, стр. 37.

³⁸⁵ Ранији *Закон о управним споровима* није предвиђао термин „један од потпредседника“, што је иначе усклађено са Уставом РС и БиХ.

³⁸⁶ М. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016, стр. 183-185.

У овом случају ради се о дискреционим актима највиших државних органа за које се у теорији права најчешће користи синтагма „*акти владе*“ или „*политички акти*“. Правна немогућност нападања ових аката путем тужбе у управном спору постоји због њихове превасходно политичке садржине коју стичу у вршењу политичких функција својих издаваоца. Према томе, политичка сврха управног акта, односно политички мотиви који су детерминисали доносиоца при доношењу конкретног управног акта, извлаче тај акт испод управносудске контроле.³⁸⁷

У теорији управног права сви ови акти против који се не може водити управни спор због своје политичке садржине, називају се акти владе³⁸⁸ или политички акти. Теорија о актима владе веома је развијена нарочито у француској класичној теорији управног права, мада је присутна и у америчкој правнополитичкој доктрини. Реч је о актима које није донела Влада у правнотехничком смислу, па и нису акти владе у формалном смислу, већ су их донели органи управе – министарства. Међутим, ови су акти политичког карактера и због тога суд не може да улази у оцену законитости таквих аката. Разлози њиховог доношења су политички јавни интерес, *политички мотиви*, *државни разлог*, *државна нужда* уколико постоји очигледна опасност и из других разлога политичког опортунитета. Судови немају право контроле над овим актима које је државна управа донела у вршењу *политичких функција*, као што су вођење дипломатских послова, израда и закључивање међународних уговора, командовање и располагање војном снагом, као и управљање и руковођење односима између извршне и законодавне власти.³⁸⁹ Иначе, сви се ови политички акти државне управе могу поделити на: *акте из области унутрашње политике* и *акте из области спољне политике* (тзв. дипломатске акте).

³⁸⁷ И. Крбек, *Дискрециона оцјена*, Загреб, 1937, стр. 491.

³⁸⁸ М. Илић, *Правни акти*, Административно право и други радови, Београд, 1998, стр.195.

³⁸⁹ С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право, опити део*, Савремена администрација, Београд, 1992, стр. 768.

Најзад, од судске контроле не изузимају сви појединачни акти наведених органа, већ само они који се доносе непосредно на основу уставних овлашћења (нпр. акти вођења дипломатских послова, именовања и разрешења министара, проглашења ванредног стања, закључивања међународних уговора, командовања и располагања војском и сл.). Како на њихову садржину утичу углавном политички моменти и по правилу непредвидиви, али нужни јавни и државни разлози и мотиви, о природи ових аката, односно да ли се уопште могу сматрати правним/управним актима, у правној теорији се одавно полемиче.³⁹⁰

Ако се ипак догоди да се тужба поднесе против аката који није управни акт у смислу ЗУС-а или се ради о акту против кога се по закону управни спор не може водити (негативна енумерација), суд неће покренути управни спор а поднету тужбу ће одбацити као недопуштену.

Међутим, у стварима из тачака 2 и 3. може се водити управни спор кад је орган при доношењу управног акта прекорачио границе своје надлежности или управни акт није донео непосредно на основу уставних овлашћења.³⁹¹

Полазећи од појма управног спора и субјеката који имају право на покретање спора, произилази да према ЗУС-у управни спор има двоструки циљ:

- а) *заштита субјективних права* грађана и правних лица, и
- б) *заштита опште законитости.*

Циљ спора је оспоравање законитости коначног управног акта и његово поништавање. Суд може испитивати само законитост управног акта а никада

³⁹⁰ Д. Милков, *Управно право III, Контрола управе*, Нови Сад, 2003, стр. 82.

³⁹¹ Новину представља експлицитно навођење да се управни спор може водити, и у овим случајевима под условима: ако су наведени органи, донели управни акт, прекорачивши границе своје надлежности (што је предвиђао и ранији ЗУС) или ако управни акт није донет непосредно на основу уставних овлашћења (*argumentum a contrario*).

његову целисходност (јавни интерес), односно да ли је изабрана правна солуција у диспозитиву управног акта у складу са јавним интересом у конкретној ситуацији. На тај начин се постиже двоструки циљ, штите се појединачна права и правни интереси грађана у поступку пред управом, а са друге стране, штити се тзв. општа или објективна законитост.³⁹²

Судска контрола путем управног спора за свој предмет може да има и управне акте који се доносе по слободној оцени. Специфичност управно-судске контроле када су ови акти у питању је што судови могу контролисати само законитост ових аката и не могу улазити у испитивање дискреционе оцене, односно правилности ових аката. То значи да суд не испитује разлоге којима се доносилац акта (управа) руководио, у реализацији конкретног јавног интереса.

Управни спор може се водити и у вези са питањем о коме се, у овом спору по правилу не расправља, већ у парничном поступку. Реч је о захтеву тужиоца за повраћај ствари које су му одузете извршењем оспореног акта или за накнаду штете која је наступила тим поводом. Одлучивање о овом захтеву, у односу на судску контролу законитости акта је споредно (акцесорно) питање, јер се о њему као самосталном правном питању у управном спору никада не расправља. Законодавац, ради рационалнијег поступања суда, даје могућност да се и у управно-судском поступку одлучује о парничним стварима (повраћају ствари или накнади штете). Судско поступање у овом смислу долази само уколико утврђено чињенично стање представља довољан основ за то, мада постоји могућност да се закаже и усмена расправа, што суд ретко кад чини. Уколико суд ова парнична (имовиска питања) која су споредан предмет спора не реши, тужилац ће свој имовинскоправни захтев реализовати у парничном поступку, на основу правоснажне управно-судске пресуде.³⁹³

³⁹² П. Димитријевић, *Управно право*, процесни део, Свен, Ниш, 2012, стр. 237-242.

³⁹³ М. О. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016, стр. 180.

5. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У МАКЕДОНИЈИ

При одређивању предмета управног спора постоје два система у упоредном праву, и то: систем генералне клаузуле и систем енумерације, при чему постоје и различита мешовита решења као последица моделирања ова два основна система.

Према систему *генералне клаузуле* закон допушта покретање спора против свих управних аката, док по систему *позитивне енумерације* закон изричито набраја управне акте против којих је допуштено да се води спор пред судом.

Систем генералне клаузуле најчешће се конбинује са системом негативне енумерације.

У Закону о управним споровима³⁹⁴ Републике Македоније наводе се случајеви у погледу којих се може водити управни спор: законитост аката државне управе, Владе, других државних органа, општина и града Скопља, организација утврђених законом, правних и других лица која врше јавна овлашћења (носиоци јавних овлашћења) која решавају о правима и обавезама у појединачним управним стварима; против појединачних аката државне управе, Владе, других државних органа, општина и града Скопља, организација утврђених законом, правних и других лица, која врше јавна овлашћења, јер за решавање у другом степену против тих аката није обезбеђена друга правна заштита; акти наведених органа донети у прекршајном поступку; законитост појединачних аката донетих у изборном поступку; законитост појединачних аката за избор, именовање и разрешење носиоца јавних функција, ако је одређено законом, као и акти за именовање, разрешавање високих државних служби, уколико није другачије предвиђено законом; спорови који произилазе из примене и спровођења уговора о концесији, уговора о јавним набавкама, који су од јавног интереса као и за сваки уговор у којем је једна од уговорних страна надлежни орган, организација са јавним

³⁹⁴ Закон за управните спорови, „Службени весник на Република Македонија“, бр.62/2006, 150/2010.

овлашћењима, јавно предузеће, општине и град Скопље, а уговор закључују у јавном интересу или обављању јавне службе.

Према систему генералне клаузуле, управни спор се може водити против коначног управног акта донетог у другом степену. Такође управни спор се може покренути и против првостепеног управног акта када није предвиђена правна заштита у управном поступку у другом степену. Затим, када надлежни орган по захтеву или жалби странке не донесе одговарајући управни акт под условима утврђеним законом „ћутање“ управе. Управни спор се може покренути и у погледу управних уговора. Управни спор не може да се покрене против аката у погледу којих је предвиђена судска заштита ван управног спора. Закон о управним споровима Републике Македоније дефинише управни акт као акт којим надлежни орган одлучије о праву или обавези физичког или правног лица или другог лица које може бити странка у управном спору, као и акти тих органа донетих у прекршајном поступку. Под надлежним органом се подразумевају: органи државне управе, Влада Републике Македоније, други државни органи, управне организације, општине и град Скопље, јавна предузећа, пеивредна друштва као и невладине и друге организације и заједнице које врше јавна овлашћења при решавању у управним стварима.³⁹⁵

³⁹⁵ И. Акимовска Малетик, П. Димитријевић, *Управно право*, Универзитет Св. Климент Охридски-Битол, Факултет за безбедност – Скопље, 2015, стр. 516.

ГЛАВА ПЕТА

ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ

1. НАСТАНАК И РАЗВОЈ УПРАВНО-СУДСКЕ КОНТРОЛЕ

Србија у управним споровима има дугу традицију која је била везана за положај и улогу њеног Државног савета, који је свој зачетак имао још за време Карађорђевог владе.

Развој судске контроле управе у Србији може се поделити у три фазе. Прву представља управно-судска контрола Државног савета и управних судова по француском моделу, која је практично успостављена Уставом из 1869. године и трајала до почетка Другог светског рата. Затим, након кратке паузе без посебне управно-судске контроле, 1952. године почиње период у коме су управу контролисала посебна одељења редовних судова. Последњи период почео је 2010. године, са почетком рада посебног Управног суда Србије.³⁹⁶

Управни спор у Србији настао је по узору на Француску. Сретењским уставом из 1835. године био је предвиђен Државни савет који је имао законодавну и управну власт заједно са Кнезом, а у једном одељењу је вршио и судску функцију у трећем и последњем степену.³⁹⁷ У време уставобранитеља усталила се пракса да Државни савет прима жалбе на рад министара, а касније почиње и да доноси решења у таквим случајевима.

Иако се његови корени често везују за Правитељствујушчи совјет основан 1805. године, Државни савет је, по узору на Француску, образован Сретењским

³⁹⁶ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 64.

³⁹⁷ Д. Милков, *Управно право III*, Контрола управе, Нови Сад, 2010, стр. 58.

уставом 1835. године. 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.

Управни спор у Србији уведен је Намесничким уставом из 1869. године. Тада долази до промене улоге Државног савета, који престаје да буде законодавно тело (ту функцију преузима Скупштина) а он решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима. 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. Државни савет је добио овлашћење да коначно решава управне спорове и тако постао први управни суд, иако још увек у оквиру извршне власти, а као што је већ наведено његова ранија законодавна надлежност се преноси на Народну скупштину.

Због тога, о судској контроли управе у Србији може се говорити од *Устава из 1869. године*, према коме је Државни савет (орган који има своје порекло још из 1805),³⁹⁸ између осталог, „разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима“ (члан 90 тачка 3), чиме управна власт долази под судску контролу.

Уставна замисао је потврђена и разрађена *Законом о пословном реду у Државном савету* од 1870. године, где се прописује (чл. 35): „административни спор јесте спор између приватног лица с једне и управне власти, с друге стране, а

³⁹⁸ Иако се његови корени често везују за Правитељствујушчи совјет основан 1805. године, Државни савет је, по узору на Француску, образован Сретењским уставом 1835. године. 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.

постоји онде, где је наредбом или решењем управне власти право приватног лица повређено противу законских наређења“. По томе, није спор тамо, где је законом остављено министру или управној власти како да поступи, оцени или реши ствар. Независно од неких приговора на његову недовољну ефикасност, стоји констатација да је овим у Србији уведено право административно судство и стављена управна власт под правну контролу једног тела, које је, у духу француске теорије о подели власти, било у саставу саме извршне власти, али је, од ње независно, решавало спорове између грађана и управне власти у једном поступку, који је, подешаван по судском поступку, пружао битне гаранције за правну правилност донетих решења.

Уставом из 1888. године ојачана је улога Државног савета, устав је гарантовао обавезност његових одлука (међутим и поред уставне гаранције није постојало ефикасно правно средство у случају непоступања по одлуци Савета). У овом периоду судску контролу над радом државне управе врши Државни савет као административни суд. Треба додати да је оцењено да ће Државни савет Краљевине Србије, и касније СХС и Југославије, посебно у периоду након 1888. године, остати забележен као орган са „високом стручношћу и објективношћу у раду“.³⁹⁹

Према томе, први видови управног спора јављају се још од Сретењског устава из 1835. године, а у правом смислу речи управни спор је уведен Уставом из 1869. године. Међутим, тек Устав из 1886. године удара камен темељац правној држави у којој управна власт долази под законодавну и судску контролу, а Државни савет се први пут појављује као административни (управни) суд.

Уставом из 1901. године (члан 85) управно-судска заштита проширена је и на краљевске указе којима се вређају права грађана и прецизирано је да се управни

³⁹⁹ М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*; Изабрани списи М. Јовичића, *Устав и уставност*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 532.

спорови против министарских решења могу водити у случајевима ненадлежности и због прекорачења овлашћења.

На основу Устава су 1901. године усвојени Закон о уређењу Државног савета и Закон о пословном реду у Државном савету. Исти положај Државног савета задржан је и у Уставу из 1903. године, све до доношења Видовданског устава.

Даља надоградња ове основе уследила је након Првог светског рата. *Видовдански устав* из 1921. године је задржао Државни савет као врховни управни суд са одређеним надзорним и саветодавним овлашћењима у односу на управу. На основу Видовданског устава, 1922. године донети су *Закон о Државном савету и управним судовима* и *Уредба о пословном реду у Државном савету*. Организација и надлежност Државног савета и управних судова су углавном уређени по француском моделу.⁴⁰⁰

Предмет управног спора је била законитост управног акта. Од 1922. године прихваћен је систем генералне клаузуле. Закон је користио термин „акт управне власти“, што је заправо представљало управни акт у ужем амислу. То су морали бити акти власти и то коначни акти.⁴⁰¹

Закон о Државном савету и управним судовима предвиђао је одређена ограничења предмета управног спора. Пре свега, контроли нису подлежали акти денети на основу слободне оцене, ако је она вршена у границама законског овлашћења. Други изузетак представљале су дисциплинске ствари. Предмет управног спора нису биле ни ствари у надлежности редовних судова. Ограничења предмета управног спора увођена су и посебним законима.⁴⁰²

⁴⁰⁰ Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, трећа књига, Надзирање управе, Геца Кон, Београд, 1939, стр. 61.

⁴⁰¹ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2011, стр. 68.

⁴⁰² Исто, стр. 69.

Према томе, у краљевини Југославији, управни спор био је регулисан *Законом о државном савету и управним судовима*. Овај закон је у погледу пресуда управних судова и Државног савета, усвојио принцип засебне управно - судске хијерархије, што значи да је управно судство издвојено из активне администрације и да између активне управе и управног судства нема хијерархијског континуитета, тј. да су то две засебно организоване власти, са одвојеном надлежношћу.⁴⁰³

У послератној Југославији, Државни савет и управни судови изричито су били укинати. Међутим, с обзиром на дугу традицију у управном судству, ФНР Југославија је већ 1952. године поново увела судску контролу управе, доношењем *Закон о управним споровима* (1952), као прва социјалистичка земља која је предвидела овај облик судске контроле управе. Али она се више не заснива на француском систему, те ни Државни савет али 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 југословенски *Закон о управним споровима* донет је 1977.⁴⁰⁴ У новонасталој СРЈ, донет је и трећи *Закон о управним споровима* 1996. године.⁴⁰⁵ За све ово време, управне спорове нису решавали посебни управни судови, већ судови опште надлежности у посебним одељењима за управне спорове.

Након демократских промена из 2000. године у *Закону о уређењу судова* из 2001. године било је предвиђено поновно успостављање Управног суда. Међутим, била је потребна још једна деценија да Управни суд почне са радом. Управни суд је

⁴⁰³ Д. Денковић, *Државни савет у Србији и Југославији*, Југословенска ревија за међународно право, Београд, бр. 1-3/73.

⁴⁰⁴ Закон о управним споровима, „Службени лист СФРЈ“, 4/77, „Службени лист СРЈ“ 27/92, 31/93 и 24/94.

⁴⁰⁵ Закон о управним споровима, „Службени лист СРЈ“, 49/96.

почео са радом 1. јануара 2010. године. Република Србија је 2009. године донела и нови Закон о управним споровима, који садржи знатно боља решења од оних која су садржана у претходним законима.

2. АКТУЕЛНИ ПРАВНИ РЕЖИМ УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ

Важећи српски *Закон о управним споровима* из 2009. године наслања се на традицију некадашњег југословенског Закона о управним споровима, уз извесна побољшања, као што су уношење законодавне дефиниције управне ствари.

Међутим, у *Закону о управним споровима* Републике Србије (2009), у односу на претходни закон, примењен је другачији – шири приступ, који се очитује у предвиђању ширег круга аката против којих је могућа редовна судска контрола законитости.

Најпре значајна новина изражава се у томе што се више експлицитно не наводе акти против којих није могуће вођење управног спора. Прихватањем система позитивне енумерације, уместо раније генералне клаузуле, која је важила заједно са негативном енумерацијом, отклоњена је неусаглашеност ранијег ЗУС-а и Устава Србије, а и неусаглашеност овог закона и неких међународних правних аката, пре свега *Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода* и *Препоруке о судској контроли управних аката Савета Европе*.⁴⁰⁶

Међу актима у погледу којих постоји могућност вођења управног спора, садашњи ЗУС (као и ранији) на првом месту наводи коначне управне акте, којима се у управним стварима одлучује о правима и обавезама странака, изузимајући оне у погледу којих је предвиђена нека друга судска заштита.

⁴⁰⁶ З. Лончар, *Предмет управно-судске контроле у Републици Србији*, Правна ријеч, Часопис за правну теорију и праксу, 39/2014, стр. 349-354.

Након њих, спомиње и све друге коначне појединачне акте (без обзира на њихов квалитет) којима се решава о праву, обавези или правном интересу странке, а у погледу којих није предвиђена нека друга судска заштита.

На крају истиче да је судска провера законитости могућа и у погледу других коначних појединачних аката, када је то неким посебним законом изричито предвиђено (члан 3 став 1, 2 и 3).⁴⁰⁷

Очито је да су новим законом, у погледу могућности остваривања управно-судске контроле, са коначним управним актима, изузимајући оне у погледу којих је предвиђена нека друга судска заштита, потпуно изједначени и сви остали појединачни акти, и то како они у погледу којих није предвиђена нека друга судска заштита, тако и акти у погледу којих је заштита осигурана у управном спору када је то неким законом експлицитно предвиђено, што према ранијем законском нормирању није био случај.

У закону је задржана могућност вођења управног спора у случају „ћутања“ управе, односно због недоношења управног или неког другог појединачног акта поводом кога је могућа судска провера законитости.

Такође, остављено је и нормирање споредног питања у управном спору, које подразумева судско одлучивање о захтеву за враћање одузете ствари или накнаду штете до којих је дошло извршењем акта који се оспорава.⁴⁰⁸

Данашње управно судство у Србији се заснива на германској систему. У организационом смислу, Управни суд Републике Србије је установљен као суд посебне надлежности, а почео је са радом 2010. године. Овај суд одлучује (суди) у управним споровима, а поред тога врши друге послове законом предвиђене. Иначе,

⁴⁰⁷ Закон о управним споровима, „Сл. гласник РС“, бр. 111/2009.

⁴⁰⁸ М. Рађеновић, *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016, стр. 180.

по захтеву за преиспитивање судске одлуке (ванредни правни лек), поступак се одвија пред Врховним касационим судом.

Уколико постоји незадовољство у погледу исхода донетог управног акта од стране правног субјекта или физичког лица, може поднети Управном суду тужба у циљу заштите својих права и на закону заснованих интереса. Дакле, покретање управног спора у управно-судском систему Републике се везује за подношење тужбе надлежном суду.⁴⁰⁹ Тужба, како у већини судских система контроле управе, тако и у овом систему јесте полуга за покретање спора која нема суспензивно дејство осим ако постоји захтев тужиоца за одлагањем извршења коначног управног акта.

Законски временски оквири који се везују за подношење тужбе предвиђају да се тужба подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која подноси тужбу.⁴¹⁰ За случај неподношења туже у законом предвиђеном року као последица се појављује решење којим Управни суд одбацује тужбу, због неблаговремености.

3. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ

Под предметом управног спора подразумева се оно о чему се у управном спору одлучује, оно што суд контролише, односно оно чиме је неки тужилац незадовољан, па тражи од суда да изврши одговарајућу проверу.⁴¹¹ Дакле, предмет управног спора је сложено питање поводом којег се и води дати спор. У управном спору могу бити спорна многа питања, односно акти а најчешће је спорна ствар законитост коначног управног акта. Питање целисходности управног акта не може бити предмет управног спора.

⁴⁰⁹ Члан 17, Закона о управним споровима ("Сл. гласник РС", бр. 111/2009)

⁴¹⁰ Члан 18, Закона о управним споровима ("Сл. гласник РС", бр. 111/2009)

⁴¹¹ Д. Милков, *Управно право III*, Контрола управе, Нови Сад, 2010, стр. 83.

Управни спор се у првом реду води о законитости коначног управног акта, али и против других коначних појединачних правних аката. Најзад, управни спор може да се покрене и због „ћутања“ управе.

Поред тога у управном спору може да се одлучује и о имовинским захтевима, и то: о захтеву за повраћај ствари и о захтеву за накнаду штете ако су ови имовински захтеви у вези са управним актом, чија се законитост испитује у управном спору.

3.3. Законитост коначног управног акта

Закон о управним споровима (2009) дефинише управни акт као појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. Законом се дефинише и управна ствар и то као „појединачна непосредна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“.⁴¹²

Законска дефиниција управног акта обухвата следеће елементе, прво ауторитативност, затим заснованост на закону јер управним актом се непосредно примењује правни пропис на један конкретан случај. Следећи битан елемент је и непосредно решавајуће правно дејство, јер се решава о правима и обавезама странака, затим конкретност (управни акт спада у групу појединачних правних аката, којим се одлучује о одређеном праву или обавези странке тако да предмет управног спора није општи правни акт управе).

⁴¹² Члан 4 и 5, Закон о управним споровима, („Службени гласник РС“, бр.111/2009)

У Закону о управним споровима прецизирано је шта се подразумева под доносиоцем и надлежним органима: „Државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредна друштва, јавна и друга предузећа, установе, организације и појединци, као и посебни органи, када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима.“⁴¹³ Најзад, управни акт је акт донет у управној ствари. За разлику од свих досадашњих прописа о управном спору, у ЗУС-у из 2009. године дата је и дефиниција управне ствари.

Поред горе наведених елемената (ауторитативност, заснованост на закону, непосредно правно дејство, конкретност, одређени доносилац тј. надлежни орган, доношење у управној ствари), даљи услов за вођење управног спора против управног акта је да је тај акт коначан. То је уједно и процесни услов за вођење управног спора. Коначан је онај управни акт против којег није дозвољена употреба редовног правног средства, жалбе, а такви су сви другостепени управни акти. Управни спор се може покренути против управног акта који је донет у другом степену али и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку. Значи коначни су сви другостепени управни акти, као и првостепени управни акти против којих није дозвољена жалба.⁴¹⁴

У исто време, постоје одређени појединачни акти који су најчешће искључени из те контроле. То су тзв. владини или политички акти. То су у ствари управни акти, али издати из политичких мотива и због тога изузети из судске контроле.⁴¹⁵

У образложењу Препоруке (2004) 20 Савета Европе наведено је да се државе чланице не спречавају да законом дефинишу веома ограничене изузетке од судске

⁴¹³ Члан 6, Закона о управним споровима, („Службени гласник Републике Србије“, бр.111/2009).

⁴¹⁴ П. Димитријевић, Управно право, општи део, Свен, Ниш, 2013, стр. 510.

⁴¹⁵ М. Илић, *Административно право и други радови*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998, стр. 195-196

контроле и као пример наводе акте у области иностраних односа, међународних споразума, одбране и националне безбедности.⁴¹⁶

У Југославији и Србији, закони о управним споровима од 1952. године до данас као предмет контроле дефинисали су искључиво појединачне акте којима се решава о нечијем праву или обавези. Управни прописи су увек били изван домашаја управног спора. Слично преовлађујућим ставовима у неким другим државама, и код нас се то најчешће објашњавало чињеницом да у управним стварима непосредна повреда не може бити нанета општим актом, већ само појединачним.⁴¹⁷

Устав Србије предвиђа искључиво надлежност Уставног суда да одлучује о уставности и законитости општих аката. Тај поступак могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, најмање 25 народних посланика и сам Уставни суд. Такође, свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости. Како иницијатива не гарантује и покретање поступка оцене, управни прописи не могу бити предмет управног спора, то практично значи да у нашем правном систему појединац не може да покрене поступак оцене уставности или законитости управних прописа, чак ни када би доказао да је њима непосредно повређено његово право или интерес. Иако је донет након Закона о Уставном суду, који садржи такву одредбу, ЗУС не предвиђа ни могућност да Управни суд, поводом приговора незаконитости или неуставности општег акта на основу кога је донет управни акт који је предмет спора пред њима, прекине поступак и то питање упути Уставном суду.

⁴¹⁶ Параграф 13.образложења Препоруке; Види: Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр.182.

⁴¹⁷ Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1965, стр.15.

Покретање поступка само по себи нема суспензивно дејство, али Уставни суд може обуставити извршење појединачног акта или радње, која је предузета на основу општег акта до доношења коначне одлуке, ако би извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице.⁴¹⁸

Домаћи прописи, пракса и теорија сагласни су да се пред судовима у Србији не може тражити поништај материјалног акта, већ само накнада штете, док се код правног акта може тражити и једно и друго. На тај начин дефинисана су и законска решеља о управном спору, укључујући важећи ЗУС. Са друге стране, у неким државама могуће је водити засебан управни спор, односно о законитости материјалног акта управе и тражити декларативну пресуду којом се утврђује његова незаконитост. Неспорно је да се у случају штете претрпљене услед незаконитог материјалног акта управе може тражити накнада штете, само што се разликују врсте судова пред којима је могуће то остварити на пример у Француској или Италији, то су управни судови, у Немачкој редовни судови, или уставни судови у поступку поводом уставне жалбе.⁴¹⁹

Код нас се судска контрола материјалних аката управе не може остварити у управном спору, већ само у парници, да би се надокнадила штета настала њиховим извршењем, односно утврдила истинитост исправе, или пред Уставним судом, ако је радњом органа управе учињена повреда људских права.⁴²⁰

Такође, да би се рекло да постоји судска контрола материјалних аката управе, није довољно да постоји могућност остваривања накнаде штете претрпљене услед незаконитог акта у парничном поступку. Накнада штете стоји на располагању, као акцесорни захтев, и код контроле законитих управних аката, те би

⁴¹⁸ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 291.

⁴¹⁹ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 202.

⁴²⁰ Исто, стр. 203; Судска пракса: „Материјалне радње државних органа у управном поступку не могу бити предмет управног спора“ (Пресуда Савезног врховног суда, Уж-188/52 од 26.12.1952)

је тако требало третирати и у овом случају. Такође, заштиту треба да обезбеди Управни суд, јер заштиту пред Уставним судом не треба сматрати правом судском заштитом, односно довољном заштитом већ као изванредни, додатни пут заштите уставом гарантованих права.⁴²¹

3.3.1. Управни акти у вези са управним спором

Акти управе представљају највиши, збирни појам, којим су обухваћени сви акти и радње које управа доноси, односно врши. Акт је израз латинског порекла (*actum* значи радња или дело, а представља супстантив од прошлог партиципа глагола *agere*: чинити, обављати, радити, вршити неку активност), па се под актима управе подразумева све оно што органи управе раде.⁴²²

Термин „акти управе“ носи у себи одређену опасност, која се састоји у могућности мешања са управним актом. Управни акт је само једна специфична врста од различитих аката управе и то акт чијим се доношењем изражава управна функција у ужем смислу, а акти управе су збир свих аката (коме припадају и правни), које управа доноси.⁴²³

Коришћење израза „акти управе“ није карактеристично за све језике, а код нас је преузето из француског. У немачкој терминологији се овај израз не употребљава за означавање укупности онога што управа ради, већ се говори о мерама и делатностима управе, а термин „акт“ се користи само за означавање управног акта.⁴²⁴

⁴²¹ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 204.

⁴²² Д. Милков, *Управно право и Управна делатност*, Нови Сад, 2003, стр. 9.

⁴²³ Исто, стр. 10.

⁴²⁴ Исто.

Неки домаћи аутори, праве разлику између аката управе, као ширег појма који обухвата све акте које управа доноси и радње које извршава у вршењу својих управних послова, и управних аката, као ужег појма који означава производе управног поступка, односно претежни предмет домаћег управног спора.⁴²⁵

Препорука (2004) 20 Савета Европе разликује управне акте (*administrative acts*) и управне одлуке (*administrative decisions*). Управни акти би, према Препоруци, требало да укључе све акте управе како би се омогућила што шира судска контрола. Такође се помиње да термин управни акт у неким системима има специфично значење (*acte administratif*), док се термином акти управе (*acte de l'administration*) покрива шири круг активности управе. Према Препоруци, из појма управног акта требало би изузети само акте који су чисто приватноправне природе и акте које парламент доноси у вршењу законодавне функције. Све остало јесу акти који би требало да буду предмет судске контроле.⁴²⁶

У вези са садржином појма управног акта, за Препоруку су то правни акти – кака појединачни, тако и општи, односно нормативни – и материјални акти управе предузети у вршењу јавних овлашћења, који могу да утичу на права и интересе физичких и правних лица.⁴²⁷ У образложењу Препоруке наводи се да оваква дефиниција обухвата појединачне акте којима управа доноси одлуке које се односе на појединце, затим опште акте који се односе на неодређен број лица и материјалне акте којима се мења нека правна ситуација, односно стварају права или обавезе за правна или физичка лица.⁴²⁸ Такође, појам управног акта укључује и

⁴²⁵ Д. Милосављевић, *Управно право*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд, 2007, стр. 213-214.

⁴²⁶ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 169.

⁴²⁷ Члан А.1.а *Препоруке*

⁴²⁸ Параграф 14. *Образложења Препоруке*

одбијање или пропуштање управе да предузме неки акт када је обавезна да спроведе поступак на основу захтева странке – „ћутање“ управе.⁴²⁹

За Препоруку је важно да се ради о акту који управа предузима у вршењу јавних овлашћења, односно овлашћења да издаје акте и утврђује права и обавезе. Ти акти утичу на промену правне или фактичке ситуације лица на које се односи, те се њима могу повредити права и интереси тих лица.⁴³⁰

Настанак појма управног акта се везује за настанак правне државе након Француске буржоаске револуције. Сматра се да је читава концепција управног акта створена по узору на судски акт, те да је за управу управни акт исто што и за суд пресуда. Први чланак у коме се користи појам управног акта обављен је у Француској 1812. године у Мерленовој збирци. Готово читава француска концепција управног акта изграђена је с обзиром на могућност вођења управног спора. Онај акт против којег је било дозвољено вођење управног спора сматран је управним актом и обрнуто, акти против којих се није могао водити управни спор нису сматрани управним актима. Тако се може рећи да је преовлађујуће француско схватање управног акта формалног карактера, јер се управни спор може водити против свих правних аката управе, па појам управног акта обухвата: појединачне ауторитативне правне акте управе, нормативне акте управе и тзв. управне уговоре.⁴³¹

Друга велика школа управног права, Немачка развила је појам управног акта тек у другој половини 19. века и тај термин је тамо настао превођењем француског термина „управног акта“, као што је то случај и у многим другим државама. Немачка теорија о појму управног акта показује велики степен усклађености. Општеприхваћено је да су управни акти само појединачни ауторитативни правни

⁴²⁹ Члан А.1.6 *Препоруке*

⁴³⁰ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 170.

⁴³¹ Д. Милков, *Управно право и управна делатност*, Нови Сад, 2003, стр. 14.

акти управе. Друго обележје везано за Немачку јесте да је у овој земљи појам управног акта врло рано и законодавно дефинисан и да су приликом утврђивања законске дефиниције уважена готово сва дотадашња достигнућа науке.⁴³²

Слично немачком схватању, и у Аустрији се под управним актом у тзв. ужем, техничком смислу, подразумева само појединачни ауторитативни правни акт управе. Међутим, у Аустрији се термин „управни акт“ нигде не помиње у прописима, већ се користи израз „одлука“ тако да се употребљава само у теорији.⁴³³

3.3.2. Обележја управног акта

Да би се могао прецизно дефинисати појам управног акта, потребно је, најпре утврдити његова битна обележја. У теорији се најчешће помиње седам обележја управног акта, а то су: конкретност, ауторитативност, правно дејство, заснованост на закону, коначност, доношење у управним стварима и одређени доносиоци.⁴³⁴

Под конкретношћу се обично подразумева појединачност ситуације која је регулисана појединачном правном нормом коју садржи управни акт. Да би један акт имао обележја појединачног акта, битно је да се односи на одређену, конкретну ситуацију, а не нужно и на одређена лица, али да та појединачна ситуација не буде регулисана на општи већ на појединачни начин. Ауторитативност управног акта значи да се њиме одређеном субјекту намеће извесно понашање које он сам не би изабрао и то уз помоћ принуде. Доношењем управног акта надлежни орган врши власт у односу на појединце и организације, тј. иступа са јачом вољом.⁴³⁵

⁴³² Д. Милков, *Управно право и управна делатност*, Нови Сад, 2003, стр 15.

⁴³³ Исто, стр. 16.

⁴³⁴ Исто, стр. 17.

⁴³⁵ Исто, стр. 18.

Постоји и други пример за постојање управног акта који је подобан да добије заштиту пред управним судом. Тако, одлука скупштине општине о условима за претварање заједничких просторија установе и пословне просторије има карактер управног акта из члана 6 *Закона о управним споровима*. (Окружни суд у Београду, У. 639/94).⁴³⁶

Иако изрази "ауторитет", "ауторитативност" (*authority, autorite*) и слично, могу изгледати довољно јасни и готово саморазумљиви, на овом месту је потребно одредити значење ауторитативности као обележја управног акта. Традиционално у теорији управног права појмови "власт" и "ауторитет" се употребљавају готово као синоними. Ако се пође од традиционалног схватања ауторитативности као вршења власти управни акти се јављају као "акти власти", "акти заповедања јавне власти" (*actes d'autorite, actes de puissance publique, Hoheitlicher Akt*), при чијем доношењу органи управе иступају као вршиоци власти (јавних овлашћења). Ауторитативно иступање значи да се доносиоци управних актата појављују према другим субјектима при решавању о њиховим правима и обавезама у односу са јачом вољом, при чему је та јача воља доносиоца акта санкционисана употребом принуде у случају недобровољног извршења акта од стране његовог адресата.

Према томе, ауторитативно поступање изражава однос субординације субјектата, а ауторитативност конкретних управних одлука тј. аката којима се решавају конкретне управне ствари. У крајњој линији значи да су ови акти издати од стране органа власти односно организација којима су поверена управна овлашћења.

С друге стране, ауторитативност схваћена као вршење власти није само специфичност управног акта, већ представља опште обележје управне функције, али и шире све укупне државне активности, па на тој основи не постоје разлике између управног, судског или општег (нормативног) правног акта државне власти.

⁴³⁶ Јб. Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, 2011.

У том смислу ауторитативност означава општу подчињеност државној (јавној) власти.⁴³⁷ Међутим, нису сви управни послови ауторитативни, већ постоји знатна област управних активности неауторитативног карактера (стручно аналитички послови, праћење стања у одређеним областима, вршење техничких управних служби и слично).

Ауторитативност управног акта има основа, с једне стране, у државном (јавном) карактеру органа као доносиоца акта, тј. у положају (позицији) управе у структуралној организацији и механизму власти, као и у овлашћењу (надлежности) управе да одлучује о нечијим правима и обавезама. Управни акти потичу од органа управне власти (имајући у виду и недржавне субјекте који врше власт - јавна овлашћења), а они њиховим доношењем врше одређену управну функцију. Ово чини формалну страну ауторитативности јер се ауторитативност управног акта утемељује на његовим доносиоцима и изворима овлашћења за његово доношење. Међутим, ауторитативност лежи у самом начину (методу) на који се управни акт доноси, тј. наметању обавеза и установљавању права - методи доминације (једностраности). То је материјална и битна страна ауторитативности управног одлучивања доношењем управног акта.

На тој основи тј. с обзиром на начин регулисања једног односа управни акти се разликују од других правних аката који настају сагласношћу воља (методом координације) субјеката правног односа (нпр. уговор), без обзира што се међу њима може наћи и сам орган управе. Не могу се сматрати управним актима они акти управе који се доносе на основу једнаке воље, тј. при чијем доношењу заинтересовани субјекти стоје у равноравној позицији ("на равној ноzi"), регулишући своје правне односе тзв. "аутономном" вољом као партнери у уговорним односима. У овим случајевима не постоји ауторитативно иступање и "заповедање", већ међусобно споразумевање и координација воља. Акти донети у

⁴³⁷ В. Шушњар, *Управни акти војних органа*, Београд, 1979, стр. 173.

таквим случајевима не сматрају се управним актима, већ или обичним правним пословима и то двостраним и вишестраним правним пословима у којима могу учествовати и органи управе или пак актима чији се правни режим разликује од обичних правних послова, тзв. "акти пословања" (*actes de gestion*), административни уговори (француски концепт) односно "двострани" управни акти (немачки концепт). Реч је о јавноправним односно административним уговорима које управа закључује споразумно са другим субјектима ради функционисања јавне службе при чему ужива формално привилегован статус.

Управни акт производи непосредно правно дејство. Њиме се уносе промене у правни поредак, односно врши се промена у индивидуалним правним ситуацијама. Према томе, управни акт је изјава воље надлежног субјекта којом се уноси промена у постојећим правима и обавезама одређених лица у одређеним ситуацијама. Воља која се изјављује је само констатација одређеног органа да су право или правни интерес појединца такви да их са становишта јавног интереса треба заштитити или да му у јавном интересу треба наметнути неку обавезу.⁴³⁸

У свим овим случајевима сложених (збирних) управних аката, решење се сматра актом органа који је донео решење, а акти којима је дата (или није дата) сагласност, потврда, одобрење или мишљење, не представљају управне акте. Акт о сагласности, потврди, одобрењу или мишљењу су по својој правној природи "интерни акти" међусобног општења органа управе који утичу на правну ваљаност (законитост) управног акта.⁴³⁹ Одлуке органа (органи управе, Влада, Скупштина) који учествују у поступку доношења збирних аката (сагласност, потврда, одобрење и мишљење на решење) су једностранни интерни акти који немају обележја управног акта па се против ових аката не може изјавити жалба. Евентуални

⁴³⁸ Д. Милков, *Управно право и управна делатност*, Нови Сад, 2003, стр. 19.

⁴³⁹ З. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1988, стр. 284.

приговори о незаконитости ивих интерних аката могу се истицати у ображложењу жалбе против збирног управног акта.⁴⁴⁰

Тако, одбијање давања сагласности министра просвете и спорта на одлуку управног одбора о избору директора предшколске установе не представља управни акт. (Решење Врховног суда Србије У. 4283/04 од 14.10.2005.године).⁴⁴¹

Управни акт као правни акт садржи управно-правну норму која правно егзистира на тај начин што важи (обавезује) у одређеним просторним, временским и персоналним сферама. Садржина управног акта као конкретне "одлуке" управе је правно уређење једне управне ствари, односно њено конкретно нормативно решавање. Правно дејство управног акта је одређено тако што се управним актом "решава о извесном праву или обавези", чиме се правно одлучује о правима, обавезама или правним интересима.

Управни акт има, дакле, *непосредан и решавајући карактер*. Његово правно дејство се састоји у томе што се управним актом утврђују, стварају (додељују односно намећу), укидају или модификују (смањују или повећавају) права, обавезе или правни интереси појединаца или правних лица и тиме правно регулише конкретна животна ситуација.

Правно дејство (непосредно и решавајуће) имају и негативни (одбијајући) управни акти којима се не изазивају никакве промене у постојећим правним односима, с обзиром да се њихов доносилац изричито или прећутно изјашњава за немењање (опстајање) једне правне ситуације. Садржина правног дејства ових аката је такође непосредног и решавајућег карактера, само што се о правима и обавезама овде решава на негативан начин, тј. отклањањем неизвесности и утврђивањем да неко лице нема неко право.

⁴⁴⁰ П. Димитријевић, *Управно право, материјални дио*, Бања Лука, 2015, стр. 274.

⁴⁴¹ Љ. Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, 2011.

Управни акти су по свом правном дејству *екстерни правни акти* јер производе спољни ефекат, тј. односе се на лица ван оквира саме управе - појединца или организације. Зато интерни акти управе нису управни акти. Додуше, могу понекад и интерни акти имати екстерно, али посредно дејство, и то тако што се интерним актом на посредан начин (преко понашања службеног лица које реализује интерно упутство старешине) утиче на правну позицију трећих лица. Међутим, и овакви интерни акти не могу се сматрати управним јер немају непосредно решавајуће спољашње правно дејство. Њима се тек посредно, тј. извршењем путем посебних управних аката залази у правну сферу трећих лица.

Према томе, дејство (ефекат) управног акта мора бити правно, решавајуће и спољашње. Поред тога, дејство управног акта је и непосредно (*inter partes*). Управни акт производи правне последице непосредно решавајућег карактера према одређеним адресатима - појединцима или правним лицима. Садржина управног акта је пре свега непосредно усмерена према странкама, али и према свом доносиоцу кога управни акт (у складу са начелом законитости) правно обавезује као његово властито дело. У оба ова случаја персоналног важења управног акта (према адресату и доносиоцу) ради се о непосредном правном дејству управног акта.⁴⁴²

Везаност управног акта за закон је последица спровођења начела законитости рада управе, односно подвргавање управе праву, а тај процес се одиграо у правној држави. Заснованост управног акта на закону се састоји у примени закона на конкретан случај. Заснованост на закону не значи да се доношење управног акта своди на просту примену прописа, него подразумева и одређени стваралачки елемент. Законом се не може све предвидети нити је то циљ закона јер су свакодневни догађаји и околности веома различити.⁴⁴³

⁴⁴² П. Димитријевић, *Управно право, материјални дио*, Бања Лука, 2015, стр. 274.

⁴⁴³ Исто, стр. 20.

Тако одлука Адвокатске коморе о захтеву тужиље за ослобођење од плаћања трошкова уписа у Именик адвоката није донета у вршењу поверених јавних овлашћења, те иста *није појединачни правни акт* којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари (управни акт), нити се односи на појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у којој неспоредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитатвно правно одреди (управна ствар), већ је у питању појединачни правни акт у вези материјалног пословања Адвокатске коморе, као обавезне, независне и професионалне организације адвоката, те стога таква одлука, па ни одлука по жалби против ове, не ужива управно – судску заштиту у управном спору.⁴⁴⁴

Коначност није уопште битно обележје управног акта већ обележје оних управних и појединачних аката која су подобна да буду предмете управног спора.

Коначност као једно обележја управног акта које значи да се против коначног управног акта *не може користити жалба* као редовно правно средство у управном поступку. Међутим, коначност не искључује могућност подизања тужбе у управном спору. Напротив, коначност управног акта представља услов за покретање управног спора. Међутим, под одређеним условима, коначност може бити и препрека за вођење управног спора (нпр. у случају када акт постане коначан тако што је пропуштен рок за жалбу). Коначност могу стећи и првостепена и другостепена решења.

Првостепено решење постаје коначно уколико жалба није активирана: било зато што је законом искључена могућност жалбе, било зато што је истекао рок за

⁴⁴⁴ Ј. Павловић, *Управно-судска контрола законитости појединачних правних аката*, семинарски рад, Правни факултет у Нишу, 2016, стр. 32.

жалбу, а жалба није изјављена.⁴⁴⁵ Међутим, ако се жалба изјави, првостепено решење неће постати коначно. Сва другостепена решења су и коначна јер се против њих никада не може уложити жалба.⁴⁴⁶

Управна и управно-судска пракса познеје бројне случајеве који се јављају пред управним судом када није испуњен услов коначности у конкретном акту, па се такав акт не може тужбом оспоравати. Другим речима такав акт не може бити предмет управног спора. Тако, првостепени управни акт против кога има места жалби у управном поступку, не може бити предмет расправљања у управном спору, па ни онда када је он ништав. (Врховни суд Југославије, Уж. 8714/63 од 08.10.1963.године).⁴⁴⁷

Управно-судска пракса има бројне примере када се тужба подиже против аката који нису постали и коначни у управном поступку. Тако, закључак туженог органа којим је као неоснован одбијен захтев тужиоца за изузеће службеног лица не представља коначни управни акт као ни коначан појединачни правни акт којим се решава о одређеном праву или обавези физичког или правог лица, односно, друге странке у управној ствари, већ се ради о акту којим се одлучује о процесном питању у вези спровођења поступка.⁴⁴⁸

Чест проблем у пракси стварају и акти које доноси министар.⁴⁴⁹ На пример, против већине управних аката које доноси министар одређеног министарства у првостепеном управном поступку жалба се може изјавити само када је то посебним

⁴⁴⁵ Странка чији је захтев првостепени орган одбио, па се није жалила против првостепеног решење, већ је одбијена жалба друге странке против таквог првостепеног решења, није легитимисана за подношење тужбе против таквог коначног решења. (Врховни суд Србије, Уж. 352/61 од 28.07.1961.године). Детаљније, Љ. Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, стр. 2011.

⁴⁴⁶ П. Димитријевић, *Управно право*, Ниш, 2014, стр. 281.

⁴⁴⁷ Љ. Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, 2011.

⁴⁴⁸ Закључак усвојен на седници свих судија Управног суда од 29.10.2012.

⁴⁴⁹ Ј. Павловић, *Управно-судска контрола законитости појединачних правних аката*, семинарски рад, Правни факултет у Нишу, 2016, стр. 32.

законом изричито предвиђено. Ако то није изричито законом одређено, управни акт који министар доноси у првостепеном поступку јесте коначни управни акт и против њега се може покренути управни спор. У случају када је жалба против решења министра дозвољена, о њој ће решавати Влада. У одређеним ситуацијама утврђеним законом и сама Влада може да донесе управни акт у првом степену када решењем одлучује у управним стварима и о другим питањима од појединачног значаја.

Управни акт се доноси у управној ствари. За разлику од ранијих прописа, нови ЗУС садржи и дефиницију управне ствари. У члану 5. управна ствар описана је као појединачна непосредна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.⁴⁵⁰

Међутим, у новије време јавља се идеја о проширењу појма управне ствари путем проширења предмета ЗУП-а и на доношење не само решења и закључака као појединачних једностраних аката, већ и на закључивање управних уговора па и на вршење јавних услуга (служби). Тако се *Закон о општем управном поступку у Хрватској* (2009) примењује у поступању у свим управним стварима али се он примењује „на одговарајући начин“ на склапање управних уговора и на свако друго поступање јавноправних тела из подручја управног права, које има непосредан учинак на права, обавезе или правне интересе странака.⁴⁵¹ Најзад, ЗУП се примењује на одговарајући начин и у поступцима заштите права, односно правних интереса странака у предметима у којима правне особе које обављају јавне службе, пружајући јавне услуге, одлучују о њиховим правима, обвезама или правним

⁴⁵⁰ Традиционално предмет ЗУП-а је само доношење решења и закључака у управном поступку. То је класичан аустријски концепт који годинама важи на нашим просторима. Члан 1 *Закон о општем управном поступку* ("Сл. листу СРЈ", бр. 33/97, 31/01).

⁴⁵¹ Члан 3, *Закон о општем управном поступку*, ("Народне новине", бр. 47/09).

интересима, ако законом није прописана судска или друга правна заштита. Сличне одредбе садржи и ЗУП-а у Србији, тако што прописује да „управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.“⁴⁵² Другим речима, тиме се и проширује појам управне ствари.⁴⁵³

Управно судска пракса наилази на велике потешкоће приликом одлучивања да ли се неким управним актом решавало у управној ствари или не јер од такве одлуке зависи да ли ће се моћи покренути управни спор.⁴⁵⁴ Судска пракса је по питању „управне ствари“ неконзистентна јер се појам управне ствари одређује од случаја. При томе, судска пракса указује на одређена обележја управне ствари.⁴⁵⁵

Тако, доношење општег акта не сматра се управном ствари, за разлику од издавања појединачног акта. (*Пресуда Врховног суда Србије*: „Решење којим надлежни орган управе у смислу чл. 119 ст. 2 Основног закона о радним односима одлучује о привременом одлагању извршења коначног акта радне заједнице до

⁴⁵² Члан 2, Закон о општем управном поступку, („Службени гласник РС“, бр. 18/2016).

⁴⁵³ То је немачки концепт који је утемељен на идеји правне државе. Претпоставка овог концепта је да се свако поступање управе сматра управним поступком. Управни поступак је сваки облик рада управе. Смисао ове концепције је да се све активности управе подведу под управни поступак, односно да се сваки поступак управе сматра управним поступком. Тиме се жели подвођење свих управних функција под прописану управну процедуру – управни поступак, чиме се обезбђује принцип законитости и заштита странака у поступку, односно свих који су у правном односу са управом. П. Димитријевић, *Нека отворена питања примене ЗУП-а*, Правни факултет Универзитета у Нишу. 2014, стр. 143-156.

⁴⁵⁴ С. Лилић, *Управна ствар у свјетлу традиционалне доктрине и савременог законодавства*, Зборник Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, 2006, стр. 89–104. З. Јелић, *У трагању за идентитетом управне ствари*, Правни живот, бр. 9, 1996, стр. 691.

⁴⁵⁵ Д. Церовић, *Управна ствар и уставна жалба*, магистарски рад, Београд, 2003, стр. 48–52.

доношења правоснажне судске одлуке представља управни акт и против тога се може водити управни спор“).⁴⁵⁶

Ствари накнаде штете не сматрају се управним стварима већ оне спадају у судску надлежност, јер се ради о имовинскоправним односима, иако их у току управног поступка могу решавати и органи управе. Ипак, „против решења о накнади штете донетих од стране управних органа у управном поступку не може се водити управни спор“, већ странка може тражити правну заштиту у парничном поступку.⁴⁵⁷

Ствари у којима се не поступа по правилима *Закона о општем управном поступку* не сматрају се управним стварима.⁴⁵⁸ Такође, уговорне ствари не представљају управне ствари јер се регулишу сагласношћу воља. Ствар у којој државни орган иступа као уговорни партнер у уговорним односима није управна ствар.⁴⁵⁹ Управне ствари су оне ствари у којима државни орган иступа ауторитативно, у којима одлучује применом права заповедања, у којима се у односу на странке појављује са јачом вољом.⁴⁶⁰

Не сматрају се управним стварима оне ствари у којима се доносе интерни акти. (*Решење Округног суда у Крагујевцу*, бр. 205/84, од 01.06.1984).

Ствар у којој орган управе решава спор између странака није управна, већ судска ствар.⁴⁶¹

⁴⁵⁶ Врховни суд Србије, Уж, 11190/65, од 6. маја 1965.

⁴⁵⁷ З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2010, стр. 284. *Решење Савезног врховног суда*, Уж 4298/56, од 13. јула 1956, према: Д.Милков, *Појам управног акта*, 185.

⁴⁵⁸ Д. Милков, *Појам управног акта*, Нови Сад, 1983, стр.186–187.

⁴⁵⁹ Споразум за експроприсано земљиште састављен код управних органа не представља управни акт, већ споразум о накнади за који је, према одредбама чл. 63. и 65. Закона о експропријацији, одређена надлежност општинског суда. *Пресуда Врховног суда Србије*бр. 2598/02, од 14.12.2002. према: Љ.Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, 2011, стр. 182–183.

⁴⁶⁰ Н. Бачанин, *Теорија управног акта*, Крагујевац, 1994, стр. 234–236.

⁴⁶¹З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2010, стр.284.

Управно судска пракса има бројне случајеве у вези са овим не тако јасним обележјем управног акта. Тако, одлука декана факултета да се не врши избор, односно реизбор сарадника универзитета односно факултета, представљају управне акте. Из образложења: Законом о Универзитету („Службени гласник РС“, бр.20/98) је прописано да се на факултету, односно универзитету као образовној установи, а у складу са законом и статутом универзитета, односно факултета, остварују образовно-научна, односно образовно-уметничка делатност прописана тим законом, дакле делатност у области образовања у којем систем уређује и обезбеђује Република Србија у смислу члана 72 став 1 тачка 6 Устава Републике Србије. Сагласно наведеном, а како су цитираним законом из 1998. године прописана звања наставника и сарадника универзитета, услови за избор у ова звања, поступак и надлежни орган за избор, то одлуке о избору у звање наставника и сарадника универзитета доноси надлежан орган факултета прописан законом, у вршењу јавних овлашћења, ауторитативно, у поступку који је прописан законом, решавајући о правима физичког лица у управној ствари, непосредно примењујући пропис. Стога одлике о избору наставника и сарадника којима су окончани поступци у време важења Закона из 1998.године, представљају управне акте сходно одредби члана 6 став 2 Закона о управним споровима, па и одлука да се не врши избор односно реизбор сарадника универзитета односно факултета. (Пресуда Врховног суда Србије, Увп. И 135/04 од 08.06.2005. године).⁴⁶²

Управни акт у смислу Закона о управним споровима је појединачни прави акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. По правилу, питање доносиоца је неспорно и судови ту немају посебних тешкоћа у одређивању предмета спора, односно у констатацији да ли је акт у питању управни акт.

⁴⁶² Љ.Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, 2011.

Доносилац се сматра битним обележјем управног акта. Међутим, не постоје јединствена правна решења субјеката који се могу јавити као доносиоци управних аката. Да ли су то само органи државне управе и органи недржавне управе, или и други државни органи, па и недржавни субјекти односно бројне јавно правни колективитети чији је обим различит од једног до другог националног законодавства.

Међутим, без обзира на круг доносилаца управног акта, управне акте могу издавати само овлашћени "јавни" органи, тј. органи који делују у јавном (општем) интересу када путем управних аката настоје да ове интересе заштите и остваре у сваком конкретном случају.

Јавни органи морају при том бити директно или индиректно овлашћени за издавање управних аката. Као доносиоци управног акта не могу се појавити обични појединци (физичка лица), иако су баш појединци заправо "реални" доносиоци управних аката када у оквиру органа управе воде управни поступак и издају управне акте. Дакле, управне акте доносе овлашћена службена лица органа управе (персонални супстрат) која се према органу налазе у посебном органском (радноправном и сл.) односу, и то у име органа, а не у своје сопствено име.

Према позитивном праву то су државни органи или организације које располажу са јавним (управним) овлашћењима. Што се тиче државних органа ту се пре свега мисли на државну управу, односно државне органе управе (министарства и друге органе управе у саставу) и управне (посебне) организације. Међутим, овако широка формулација указује да се као доносиоци управних аката могу јавити и други државни органи, односно сви други и то: скупштина, влада, судови и сам председник Републике када решавају о правима, обавезама и правним интересима у конкретним управним стварима. Тако, скупштина, њен председник или скупштинско веће може донети управни акт када одлучује о одузимању имунитета народном посланику, или влада када разрешава министра, или када судови,

односно судска управа, коју чини председник суда и судска администрација доноси решење о годишњем одмору судија или одлучује о његовом изузећу или када председник Републике доноси решење о амнестији или помиловању, што није судски већ управни акт.

Осим државних органа управне акте могу доносити и организације са јавним овлашћењима, и то: недржавни субјекти, којима је на основу закона *пренето* овлашћење за решавање у управним стварима (општински или градски органи управе) и недржавни субјекти, којима је на основу закона *поверено* вршење управних јавних овлашћења (јавне установе и јавна предузећа).⁴⁶³ На основу наведених законских одредаба релативно је лако идентификовати организациони комплекс државних органа као примарних доносилаца управних аката. Насупрот томе, организациона структура недржавних доносилаца је флексибилна због непрецизних и непотпуних одредаба закона и одлука општинских скупштина о поверавању јавних овлашћења.⁴⁶⁴

Према томе, доносилац је по нашем позитивном праву битно обележје управног акта. С друге стране, анализа судске праксе ипак указује на практични значај овог обележја. Наиме, судови често улазе у "проблем доносиоца" као сигурног и поузданог формалног "елиминаторног обележја" којим одређеној категорији аката одричу својство управног акта. Према томе, доносилац управног акта, иако дифузан и хетероген, представља један од битних елемената управног акта. Он сигурно у сваком конкретном случају није нужан за квалификацију једног акта управним, па се може апсорбовати ("покрити") неким другим елементом.

⁴⁶³ Ове привредне и друштвене организације (предузећа и установе) иначе обављају послове и задатке због којих су и основане, а што чини њихову "примарну" привредну или друштвену делатност. Решавање у управним стварима доношењем управних аката чини њихову "секундарну" делатност, која, мада суштински различита, није и независна од њихове основне (примарне) функције.

⁴⁶⁴ И. Матовић, *Да ли је ауторитативност нужно својство ствари о којој се решава у управном поступку*, Загреб, 1971, стр. 126-134. Д. Милков, *Појам управног акта*, Нови Сад, 1983, стр.201.

Међутим, иако судови по правилу немају проблема око квалификације доносиоца и ту се могу појавити проблеми. У управно-судској пракси се тако поставља питање да ли је актима суда части при привредним или другим нпр. лекарским коморама, призната заштита у управном спору. Неспорно, акт већа суда части при привредној комори није акт државног органа, органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, остаје да се утврди да ли је реч о акту организације којој су поверена јавна овлашћења, а у циљу испитивања постојања првог услова за обезбеђивање обавезне судске заштите у смислу члана 198. Устава, који се односи на доносиоца акта. Следи да судови части при привредним коморама нису органи комора, већ да се организују при привредним коморама, које, осим Привредне коморе Србије, не врше јавна овлашћења, као и да је њихово формирање обавезно при Привредним коморама Србије, Војводине, Косова и Метохије и Београда, али не и пред регионалним привредним коморама.

Према томе, акти донети од стране судова части (укључујући и одлуке другостепеног већа суда части) не представљају акте донете од стране државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, у смислу одредбе члана 198 став 1 Устава.⁴⁶⁵

Дешава се врло често да Управни суд погрешно тумачи да се не ради о акту којем је пружена заштита у управном спору. Тако, решење скупштине општине јединице локалне самоуправе којим се утврђује да су испуњени услови да се грађевинско земљиште које је неком лицу дато на коришћење врати јединици локалне самоуправе на поновно коришћење, не представља *коначни појединачни* акт из члана 3 Закона о управним споровима, већ акт управљања грађевинским земљиштем о чијој се законитости одлучује у парничном поступку је званични став

⁴⁶⁵Правни став утврђен на 46. седници свих судија Управног суда, дана 27.06.2014. Ј. Павловић, *Управно-судска контрола законитости појединачних правних аката*, семинарски рад, Правни факултет у Нишу, 2016, стр. 32.

Управног суда. Потпуно другачија би била правна ситуација да је тужиоцу било пренето право коришћења на грађевинском земљишту и да је решењем јединице локалне самоуправе утврђен престанак права коришћења због наступања одређених околности или услова. У том случају би акт којим је утврђен престанак права коришћења уживао правну заштиту у управном спору, јер би такав акт представљао појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица у управној ствари (управни акт). Горе наведеном акту који је тужбом оспорен недостају елементи прописани законом да би био управни акт, јер нема решавајући карактер. Осим тога, то није ни акт из члана 3, став 2. Закона о управним споровима, јер је против тог акта предвиђена судска заштита пред основним, односно, вишим судом (члан 22 став 2 и члан 23 став 1 тачка 7 Закона о уређењу судова), будући да се тим решењем само констатује испуњеност услова и захтева за предавање непокретности дате на коришћење, а није утврђен престанак било ког права, па ни права коришћења које му није ни било пренето.⁴⁶⁶

Према томе, неспорно је да ово обележје (доносилац) није сувишно јер пружа извесну практичну помоћ за одређивање појма управног акта. Треба имати у виду да је доносилац само један од елемената који се нужно мора допунити другим формалним, и материјалним обележјима управног акта, јер ће само интегрисан са другим особинама акта дати поуздан одговор на питање да ли је један акт управни или није.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ Правни став утврђен на 57. седници свих судија Управног суда одржаној 21.12.2015. Ј. Павловић, *Управносудска контрола законитости појединачних правних аката*, семинарски рад, Правни факултет у Нишу, 2016, стр. 32.

⁴⁶⁷ П. Димитријевић, *Управно право*, Ниш, 2014, стр. 238.

3.4. Законитост појединачних аката

У Закону о управним споровима из 2009. године по први пут је предмет управног спора проширен и на (коначне) појединачне акте који нису управни акти. У управном спору суд сада више не одлучује само о законитости коначних управних аката, већ одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита, као и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

У првом случају у питању су појединачни правни акти који нису управни акти, јер нису донети у управној ствари али се њима одлучује о конкретним правима, обавезама или правним интересима. О законитости таквих појединачних аката не би требало да се одлучује у управном спору, већ у неком другом судском поступку. Али ако таква друга судска заштита није обезбеђена, онда је предвиђено вођење управног спора.

Тако, у предмету у којем је вршилац функције председника Прекршајног суда на основу члана 101 Закона о судијама и члана 175 став 1 тачка 7 и члана 192 став 1 тачка 1 Закона о раду, тужили утврдио престанак радног односа и право на накнаду плате на основу одлуке Високог савета судства којом је истој одређен престанак дужности судије у општинском органу за прекршаје, с тим што јој је утврђено право на накнаду плате у трајању од 6 месеци, о којем праву је донето решење Прекршајног суда. По оцени Управног суда, решење оспорено тужбом није управни акт у смислу одредаба *Закона о управним споровима*, јер овим вршилац председника Прекршајног суда није решавао о праву тужиле, тј. њеном вршењу дужности судије за прекршаје, већ је, због наступања правног дејства одлуке Високог савета судства о престанку тужилине дужности судије за прекршаје у општинском органу за прекршаје, регулисао радноправни статус тужиле у Прекршајном суду.

Како је овај регулисан одредбама *Закона о раду*, тужила правно средство против решења не може користити у управном спору пред Управним судом, већ тужбом у радном спору пред надлежним Основним судом јер је одредбом члана 23 став 3 *Закона о уређењу судова*, прописано је да Основни суд у првом степену суди, између осталог, спорове поводом заснивања, постојања и престанка радног односа, о правима, обавезама и одговорностима из радног односа. Одредбом члана 60 *Закона о парничном поступку*, прописано је да ако је успору из радног односа тужилац запослени, за суђење је, поред суда који је опште месно надлежан за туженог, надлежан и суд на чијем се подручју рад обавља или се обављао⁴⁶⁸, тако да је оваквом акту пружена заштита у другом судском поступку.⁴⁶⁹

У другом случају предмет управног спора могу да буду и други појединачни правни акти ако је то законом изричито предвиђено. Ни ти акти не представљају управне акте, али за њих је законодавац изричито предвидео да се провера законитости врши у управном спору.

У ту категорију аката би се могли сврстати управни уговори уколико се неким посебним законом предвиди судска заштита у управном спору. У Француском праву законодавац нема такву улогу већ Државни савет, који је својом праксом успоставио контролу законитости управних уговора.⁴⁷⁰

Значај управно-судске праксе огледа се у њеној прилагодљивости конкретним управно-судским ситуацијама. Иако није обавезна, судови се углавном држе управно-судске праксе, нарочито од стране нижих судова, који не желе да им пресуда буде укинута по правном леку. Посебно је њена важност велика у

⁴⁶⁸ *Решење Управног суда Ш-25 У. 11624/13 од 20.03.2014.*

⁴⁶⁹ Ј. Павловић, *Управно-судска контрола законитости појединачних правних аката*, семинарски рад, Правни факултет у Нишу, 2016, стр.32.

⁴⁷⁰ Д. Миљић, *Управни уговор и области његове примене*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2016.

случајевима када постоје правне празнине или је сам законодавац својим непрецизним или општим формулацијама створио нејасну ситуацију око предмета управно-судске заштите.

Наравно, значај управно-судске праксе и њен утицај на управно законодавство и управни спор зависиће умногоме и од њене законске заснованости, логичности и аргументованости донетих одлука.⁴⁷¹

Од 1. јануара 2010. године, започео је са радом Управни суд, као суд посебне надлежности за решавање управних спорова. У досадашњој пракси Управног суда, већина предмета су управни спорови о законитости коначних управних аката републичких органа управе.⁴⁷² Посебан значај за управно-судску контролу законитости имају начелни правни ставови и мишљења, која нису садржана у пресудама, већ су формирана на општим седницама. Начелно правно мишљење даје се о одређеном питању које је настало у пракси, од којег зависи јединствена примена закона.

Пример једног случаја из праксе, акта који ужива заштиту у управном спору, је решење Министарства рада и социјалне политике - Инспектората за рад, којим је одбијена жалба послодавца на решење о одлагању извршења решења о отказу уговора о раду запосленом који представља акт из члана 3 *Закона о управним споровима*, па је против тог решења дозвољено вођење управног спора по тужби послодавца. Према члану 272 став 4 *Закона о раду*, против коначног решења којим

⁴⁷¹ З. Томић, *Опште управно право*, Београд, 2009, стр. 117.

⁴⁷² То су најчешће акти Републичке управе јавних прихода (поводом пореза, доприноса, комуналне таксе), остали акти из надлежности Министарства финансија Републике Србије (враћање замљишта и обештећење, самовласно заузеће земљишта, експропријација). Такође, велики је број предмета поводом аката других министарстава Републике Србије (унутрашњих послова, урбанизма и грађевине, за социјална питања, трговине), Владе Републике Србије, Народне банке Србије, Адвокатске коморе Србије, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Националне службе за запошљавање итд. Подациослучајевима могу се пронаћи на званичној интернет презентацији Управног суда: <http://www.up.sud.rs>

је одложено извршење решења послодавца о отказу уговора о раду није дозвољено вођење управног спора. Међутим, одредбом члана 198 став 2 *Устава Републике Србије* (“Службени гласник РС”, број 98/06), прописано је да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Одредбом члана 3 Закона о управним споровима прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (став 1), о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (став 2), о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено (став 3), а да се одредбе овог закона које се односе на управни акт примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор (став 4). Полазећи од наведених одредби Устава и Закона о управним споровима, Управни суд је нашао да оспорено решење Министарства, представља акт из члана 3 *Закона о управним споровима*, за чију оцену законитости је надлежан Управни суд, па је тужилац имао право да против оспореног решења поднесе тужбу Управном суду, без обзира на дату поуку о правном средству да се против коначног решења не може покренути управни спор. Одредба члана 272 став 4 Закона о раду, којом се искључује вођење управног спора, не може се применити с обзиром да Устав Републике Србије, као највиши правни акт, цитираном одредбом члана 198 став 2 Устава гарантује право на вођење управног спора свим лицима против коначних појединачних аката којима је одлучено о њиховом праву, обавези или на закону заснованом интересу, а законом није дозвољена другачија судска заштита.⁴⁷³

⁴⁷³ Правни став утврђен на 41. седници свих судија Управног суда одржаној 31.03.2014.

Уставни суд и Врховни касациони суд је развио богату праксу која се тиче управно-судске контроле законитости појединачних аката и погрешног тумачења и примене права од стране Управног суда.⁴⁷⁴

Тако је Уставни суд усвојио уставну жалбу тужитељке и утврдио да је решењем Управног суда повређено право подносиоце уставне жалбе на правно средство, зајамчено чланом 36 став 2 Устава Републике Србије. Поднела је уставну жалбу против решења Управног суда због повреде начела о забрани дискриминације и заштите људских и мањинских права из члана 21 и 22 Устава Републике Србије и права на правно средство из члана 36 става 2 Устава.

Уставном жалбом је оспорено решење Управног суда којим је одбачена као недозвољена тужба подносиоце поднета против одлуке Фонда за развој пољопривреде о додели средњорочних кредита за подстицање и унапређење пољопривредне производње на територији тог града.

Сагласно члану 170 Устава Републике Србије, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајамчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

Управни суд је оценио да побијана одлука није управни акт против кога се може водити управни спор због чега је тужба у управном спору недозвољена. Полазећи од изложеног, Управни суд је тужбу одбацио, применом одредбе члана 26 став 1, тачка 2 и став 2 Закона о управним споровима.

Као што је већ наведено, одредбом члана 198 став 2 Устава утврђено је да

⁴⁷⁴ Ј. Павловић, *Управно-судска контрола законитости појединачних правних аката*, семинарски рад, Правни факултет у Нишу, 2016, стр. 32.

законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.⁴⁷⁵

Скупштина општине је донела одлуку о оснивању Фонда за развој пољопривреде општине, која је измењена одлуком скупштине града. Извори финансирања су, између осталог, средства обезбеђена у буџету града, као и средства из буџета Републике Србије, а стручне и административне послове ради остваривања циљева и задатака Фонда обављају службе градске управе надлежне за послове пољопривреде и послове финансија.

Уставни суд је правилно констатовао да је оспореним решењем Управног суда одбачена као недозвољена тужба којом је подносиатељка уставне жалбе побијала одлуку Фонда за развој пољопривреде о додели кредита за подстицање и унапређење пољопривредне производње. Уставни суд, је такође констатовао да наведена одлука Фонда не садржи поуку о правном средству, али да је од стране доносиоца акта означена као коначна.

Уставни суд је указао на одредбе важећег Закона о управним споровима, као и на то да је сада предмет управног спора постављен знатно шире него одредбама претходног Закона о управним споровима, према коме је предмет управног спора био само управни акт (члан 6 став 1). Међутим, одредбом члана 198 став 2 Устава утврђено је да законитост свих коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Тако је већ сам Устав као предмет управног спора одредио сваки коначан решавајући правни акт који не ужива неку другу судску

⁴⁷⁵ Ј. Павловић, *Управно-судска контрола законитости појединачних правних аката*, семинарски рад, Правни факултет у Нишу, 2016, стр. 32.

заштиту. Уставни суд је у својој одлуци констатовао да се појединачни акти, којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу и против којих није изричито предвиђен ниједан други облик судске заштите, могу побијати у управном спору пред Управним судом, применом одредаба члана 3 Закона о управним споровима, а на подлози става 2 члана 198 Устава. Уставни суд је оценио уставноправно неприхватљивом оцену Управног суда дату у образложењу оспореног решења да је предметна тужба недозвољена, будући да побијана одлука није управни акт против кога се може водити управни спор у смислу одредаба Закона о управним споровима.

На основу изложеног Уставни суд је уставну жалбу усвојио и утврдио да је решењем Управног суда повређено уставно право на правно средство.⁴⁷⁶

Против решења жалбене комисије којим је одлучено о жалби државног службеника изјављеној против решења руководиоца државног органа, којим је извршено оцењивање државног службеника, може се покренути управни спор у складу са одредбом члана 143 став 3 *Закона о државним службеницима*. Одредбом члана 140 став 4 *Закона о државним службеницима* („Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 104/09), прописано је да при одлучивању о правима и дужностима државног службеника, примењује се закон којим се уређује општи управни поступак изузев код одлучивања о одговорности за штету. Одредбом члана 142 став 1 наведеног Закона прописано је да Жалбене комисије одлучују о жалбама државних службеника на решења којим се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и о жалбама учесника интерног јавног конкурса, а ставом 2 истог члана Закона је прописано да Жалбене комисије примењују закон којим се уређује општи управни поступак. Одредбом члана 143 истог Закона је прописано да против одлуке Жалбене комисије може да се покрене управни спор. Уредбом о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС“ бр. 11/06, 109/09)

⁴⁷⁶ Одлука Уставног суда бр. УЖ-2806/2'14 од 11.12.2014.

прописано је у члану 37, да решење којим је државном службенику одређена оцена и извештај о оцењивању достављају се без одлагања државном службенику, а државни службеник може да изјави жалбу надлежној Жалбеној комисији на решење којим му је одређена оцена у року од 8 дана од када је примио решење. Одредбом члана 3 став 1 Закона о управним споровима, прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита код оцењивања државних службеника, те државни службеник има право на судску заштиту у управном спору.⁴⁷⁷.

Тако је Врховни касациони суд укинуо многа решења Управног суда и враћао истом предмете на поновно одлучивање. Наиме, подносилац захтева је Управном суду поднео тужбу против одлуке Народне скупштине којом се за председника Комисије за заштиту конкуренције бира одерђено лице. Управни суд је међутим одбацио предметну тужбу, са образложењем да оспорена одлука не представља акт који ужива управно-судску заштиту пред Управним судом у смислу одредби члана 3, члана 4 и члана 14 Закона о управним споровима („Сл. Гласник РС“ 111/9)

Међутим, Управни суд је погрешно закључио да оспорени акт не ужива управно-судску заштиту. Ово из разлога што није предвиђена другачија судска заштита, па је тужба у управном спору једини предвиђени поступак заштите законитости у погледу овог акта, па је у овом случају Управни суд учинио повреду члана 3, 4 и 14 Закона о управним споровима, са образложењем да се не ради о појединачном акту којим је тужени орган непосредном применом прописа решавао о одређеном праву или обавези тужиоца, већ о одлуци коју Народна скупштина Републике Србије донела у оквиру својих изборних права из члана 99 став 2 тачка 6

⁴⁷⁷ Правни став утврђен на 35. седници свих судија Управног суда од 16.12.2011. године.

и члана 105 став 2 тачка 15 Устава Републике Србије а у вези члана 8. став 1. Закона о Народној скупштини и члана 23 став 2 Закона о заштити конкуренције.

Против Одлуке о избору председника Комисије за заштиту конкуренције није предвиђена другачија судска заштита. Полазећи од тога, Врховни касациони суд је нашао да одлука Народне скупштине Републике Србије о избору председника Комисије за заштиту конкуренције, на основу члана 23 Закона о заштити конкуренције, представља коначан појединачан акт чија законитост, у смислу одредаба члана 198 Устава и члана 3 став 2 Закона о управним споровима, подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, јер у овом случају није предвиђена другачија судска заштита.⁴⁷⁸

Постоје и неки врло корисни примери шта не може бити предмет управног спора. Тако, уколико се у извесним случајевима не ради о управном акту те се против њега не може водити управни спор, то се, по схватању суда, не може водити управни спор ни против оних аката управних органа којима се регулишу односи настали на основу ових аката, па тужба треба и у овом случају одбацити на основу члана 30 став 1 тачка 2 Закона о управним споровима.(Врховни суд Србије, У. 357/68 од 25.04.1968.године).

Појединачни акт о избору и именовану, односно разрешењу од дужности лица у изборним звањима, а које доносе представничка тела сматрају се управним актима против којих се може водити управни спор. (Савезни суд, Узс. 11/76 од 20.08.1976.године).⁴⁷⁹

⁴⁷⁸ Пресуда Врховног Касационог суда, УЗП 514/11 од 09.03.2012.

⁴⁷⁹ Љ.Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, стр. 2011.

3.5. Управни уговори

3.5.1. Појам, обележја и врсте управних уговора

За управне уговоре се може рећи да представљају једну посебну категорију правних аката која, идејно вуче свој корен из дуалистичке деобе права на јавно и приватно, да би се управни уговор нашао на подручју јавног права.⁴⁸⁰

Управни уговор је уговор који је подвргнут правном режиму управног права, то је посебна врста уговора закључена са државом (управом).⁴⁸¹ Појам јавног интереса (јавне службе) претегао је у јавном смислу режиму управног уговора, потискујући све даље и све дубље његове уговорне елементе. У управним уговорима држава не учествује само као саговорач, него и као јавна власт, а појединац не само као уговорна страна него и као лице, коме је поверено старање о извесној јавној служби.⁴⁸²

Сам појам јавних служби нема опште прихваћену дефиницију и дуго је времена био нејасан и недовољно обрађен у правној литератури, многи аутори су се бавили њеним проучавањем што је водило множењу различитих схватања самог појма. Јавне службе могу да се схвате као оне делатности државе од општег и јавног интереса, које служе за задовољавање потреба грађана, а у случају њиховог застоја дошло би до озбиљних проблема у нормалном функционисању државе. Дакле, управни уговор представља правно средство за обезбеђивање јавних служби. Држава их закључује са приватно-правним лицима ради јединственог циља, а то је обезбеђивања функционисања јавне службе, односно реализације неког општег добра.

⁴⁸⁰ И. Крбек, *Основи управног права* ФНРЈ, Загреб, 1959, стр. 382.

⁴⁸¹ Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 281.

⁴⁸² Љ. Радовановић, *Управни уговори*, Архив за правне и друштвене науке, књига XIII (XXX), 4/26, стр. 281.

У теорији се издвајају три основна обележја управног уговора. Прво је својство уговорних страна једна од уговорних страна је управа, а то управо има за последицу да саговорачи нису у једнаком положају. Друго је предмет уговора, то је задовољење правног интереса, односно обављање јавне службе. Управо из овог обележја произилази и разлика између приватно-правног и управног уговора. Ту је разлика у циљу, јер код приватно-правног уговора циљ је обезбеђивање појединачног интереса. С друге стране циљ управног уговора је обезбеђивање јавног интереса. Треће обележје је постојање дерогативне клаузуле, реч је о одредби о одступању од општих правила приватног права која важе за приватно-правне уговоре. У вези са скалпањем управног уговора карактеристично је то да управа, као јавноправни субјект утврђује текст уговора. Дакле, уговорне услове једнострано одређује управа, али за закључење уговора потребан је и пристанак друге стране на те услове. Када је реч о извршењу уговорених права и обавеза, за управу важи начело привилегије, а за њеног саговорача начело финансијских гаранција. Начело привилегија се односи на управу и одражава се у овлашћењима да управа управља операцијама извршења, да контролише њихово одвијање. Начело финансијских гаранција важи за саговорача и значи да управа неће своје привилегије употребити на штету свог саговорача, као и давање гаранција за непредвидљиве случајеве. Посебност правног режима управног уговора, у смислу одступања од правила од приватног права су два посебна основа престанка и то право јавноправног субјекта на једнострано раскид уговора и могућност раскида уговора одлуком суда. До раскида уговора одлуком суда долази у следећим случајевима: 1) на захтев саговорача; 2) на захтев управе као јавноправног субјекта; 3) на захтев било које стране кад је начело финансијске равнотеже коначно повређено због непредвидљивости околности, пошто се даље не може извршавати, пошто стране нису после истека времена које им је одредио суд, постигле споразум о измени закљученог управног уговора, а у складу са околностима које су се коначно промениле.

Једнострани раскид уговора може настати као санкција за тешку грешку сауговорача, без обавезе накнаде штете и као санкција сауговорача без основе у грешци, што је у складу са привилегијом управе као јавноправног субјекта, да у јавном интересу, када интерес јавне службе то налаже, једнострано измени уговор (*théorie du fait du prince* - теорија самовоље и теорија ћефа - *bon plaisir*).⁴⁸³

Управни уговор је такав двострани акт, који са појединцем закључује управна власт у циљу снабдевања или какве јавне службе.⁴⁸⁴ Управни уговор је двострани правни акт који закључује држава поводом јавне службе и поводом заштите јавног интереса под посебним јавним режимом различитим од општих правила приватног права који дејствује од предуговора преко закључења до испуњења односно раскида уговора.⁴⁸⁵

Закључак приликом дефинисања управног уговора јесте у што непосреднијем учешћу и суделовању грађана у обављању јавних служби, у партнерству јавних и приватних претензија – уз проналажење и оптимално коришћење поузданих суптилних метода за унапређивање свеколиких стандарда друштвене целине и њених припадника.⁴⁸⁶

Управни уговор је врста правног акта која није ни управни акт, ни уговор приватног права, него је *tertium genus*, међуоблик између два класична правна облика. Управни уговор је нешто треће, он је делом управни акт, а делом уговор, он је може се рећи средње решење на реализацији између ауторитета државе и аутономије воље.

Све до 1910. године у Кнежевини Србији држава је закључивала уговоре али су они остајали у подручју приватног, грађанског права. *Закон о државном*

⁴⁸³ Р. Марковић, *Управо право*, Београд, 2002, стр. 285.

⁴⁸⁴ Љ. Радвановић, *Управни уговор*, Архив за правне и друштвене науке, књига XIII (XXX), 3/26, стр. 191.

⁴⁸⁵ Д. Кавран, *Управни уговори, обележја, врсте и развој*, Правни живот, бр.11-12/93, 2013.

⁴⁸⁶ Р. Марковић, *Управо право*, Београд, 2002, стр. 281.

рачуноводству (1910) уводи управне уговоре. Грађански закон је за управне уговоре и даље важио, али његова примена је била супсидијарна. Године 1934. донет је нови *Закон о државном рачуноводству*, којим је непосредна погодба представљала редовну могућност склапања уговора, уз још један нови вид закључивање путем писмене понуде. Уговори који су прописани овим законом могли су бити закључени између државе и појединца, приватноправних лица. Закључени уговори су сматрани јавним исправама, а принцип потпуне једнакости странака, није био спроведен. Међутим, у погледу пресуђивања Закон је упућивао на редовне судове тј. судове надлежне за суђење у грађанским стварима.

Затим следи период који не познаје управне уговоре а то је период после Другог светског рата. У првој југословенској држави (1918-1941), законодавство као ни судска пракса нису установили правни институт типа управног уговора. Али део доктрине је упркос томе сматрао да у тадашњем позитивном праву има управних уговора.⁴⁸⁷ При томе је ослонац за ту тврдњу пронађен у позитивном законодавству (*Закон о државном рачуноводству*), у којем су уговори о набавкама и уговори о јавним радовима издвојени у једну специјалну категорију и за њих су установљене извесне специјалне институције које министар, као уговорник, не би могао да примени и на остале управне уговоре.⁴⁸⁸ У другој југословенској држави (1945-1992) југословенско социјалистичко право не показује више тенденцију ка увођењу посебних управних уговора, као правило, већ општи режим уговора односи се и на уговоре које закључује управа уколико изричито законом није другачије прописано.⁴⁸⁹ Ни право Савезне Републике Југославије није садржало у одредбама материјалног права појам управних уговора.

⁴⁸⁷ Љ. Радвановић, *Управни уговор*, Архив за правне и друштвене науке, књига XIII (XXX), 3/26, стр.192.

⁴⁸⁸ *Исто*, стр. 291.

⁴⁸⁹ Д. Денковић, *Управни уговори и облигациони односи радних организација које врше јавна овлашћења*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр.1-2, стр.68.

Разлика између управног и грађанског уговора постоји у погледу питања читаве концепције јер у питању је други правни режим. Тако у погледу субјеката који учествују у закључењу управног уговора једна уговорна страна увек је државни или управни орган, док са друге стране када је реч о грађанским уговорима уговорачи су физичка и правна лица. Код управних уговора важи начело аутономије воље. Разлика између управног и грађанског уговора је и у погледу циља тј. сврхе закључивања, код управног уговора то је јавни интерес а код грађанског приватни интерес. Што се тиче поступка закључивања код управних уговора заступљен је јавни конкурс а код грађанских уговора сагласност воље. Када говоримо о сличностима оне се испољавају у погледу општих услова као сагласност воља о битним елементима и пословна способност уговорача, која је заступљена код обе врсте уговора. Можемо рећи да се сличност испољава и у погледу изјава воља јер је у оба случаја двострана. У погледу дејства управни уговори делују *inter partes* и према трећим лицима (*erga omnes*), а грађански уговор само *inter partes*.

С друге стране, може се направити паралела и између управног уговора и управног акта. Основни циљ управног уговора је јавни интерес а управног акта решавање управне ствари у коме се преплићу и координирају и јавни и приватни интереси странке, са доминацијом јавног интереса као оквира. Као што је напред наведено код управног уговора имамо двоструку изјаву воља. А код управног акта једнострану изјаву воље. Дакле, основ настанка управног уговора је сагласност воља а управног акта закон.

Према Закону о управним споровима, управна ствар се дефинише као појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно одреди. Из ове законске дефиниције види се да је интенција законодавца била да се она

одреди у ужем смислу, односно да се везује за управне акте и да се тиме побоља процесни положај странке у управном спору.⁴⁹⁰

Данас је у важећи законима о општем управном поступку (Хрватска,⁴⁹¹ Црна Гора⁴⁹² и Србија⁴⁹³) пристна тенденција проширења предмета ЗУП-а а тиме и самог појма управне ствари које су предмет управног поступка. Међутим, проширивање предмета ЗУП-а обавезује законодавца да регулише конкретно и поступак закључивања управних уговора, као управни поступак. Другим речима, ако се одлучимо да проширимо предмет ЗУП-а и на управне уговоре, онда је сасвим лочно очекивати да се у том процесном законском тексту (ЗУП-у) нађу одредбе које регулишу потупак закључења ових јавно-правних уговора или ће се та посебна управна процедура регулисати у посебно процесном закону као *lex specialis* или ће се пак управни поступак применити („сходно“) и на закључивање управних уговора, односно исти поступак и за управне акте и уговоре управе. С друге стране, потребно је и у самом Закону о управним споровима одредити „нови“ појам управне ствари.

Анализом обележја управног уговора у ЗУП-у и ЗУС-у у управном систему Републике Србије произилази да се управни уговор доноси у управним стварима.

Управни поступак се користити и за закључење уговора или можда пред закључења када се испитују законски услови па и услови целисходности (да ли је испуњен јавни интерес) у конкретној ствари (нпр. у Хрватској).⁴⁹⁴ Ако се утврди да услова има, односно да ће закључење уговора бити законито и целисходно, онда се

⁴⁹⁰ Члан 5. Закона о управним споровима, („Службени гласник РС“, бр.111/2009), Љ. Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, 2011, стр. 174.

⁴⁹¹ Закон о општем управном поступку, („Народне новине“, бр. 47/09).

⁴⁹² Закона о управном поступку, („Службени лист ЦГ“, 56/14, 20/15).

⁴⁹³ Закон о општем управном поступку, („Службени гласник РС“, бр. 18/2016).

⁴⁹⁴ Члан 150-154. Закон о општем управном поступку, („Народне новине“, бр. 47/09).

приступа закључењу уговора, што претпоставља сагласност воља управе и друге стране.⁴⁹⁵

Према томе, закључивању управног уговора претходи (управни) поступак избора уговорне стране према органу управе, чији је резултат доношење једностраног управног акта којим се одређују будући услови уговора, односно његови битни елементи (цене, време трајања уговора, уговорне стране, предмет уговора и остали битни елементи).⁴⁹⁶ Од управног акта умногоме зависи будуће понашање уговорне стране. Управни уговор је ништав ако се закључи супротно садржају управног акта. Произлази да је управни уговор надоградња односа који је заснован управним актом у конкретној управној ствари.⁴⁹⁷

Поред наведеног, управним уговорима се решавају неспорне животне ситуације јер управа бира саговорника између више кандидата који нису у спорном односу, између њих не постоји било какав однос или спор од раније, а који би јавна управа требало да реши. Те неспорне ситуације које се уређују управним уговором су од јавног интереса. Према томе, управни уговори се доносе у управним стварима.

Данас у праву Републике Србије, прописи који су у вези са управним уговорима могу се наћи у *Закону о јавним службама* и *Закону о концесијама*, али

⁴⁹⁵ Јавноправно тело и странка склапају управни уговор о извршењу права и обавеза утврђених у решењу којим је решена управна ствар, ако је законом прописано склапање таквог уговора. Управни уговор не сме бити противан изреци решења, принудним прописима, јавном интересу нити сме бити склопљен на штету трећих особа. Члан 150 *Закон оопштем управном поступку*, Народне новине, бр. 47/09. П. Димитријевић, *Нека отворена питања примене ЗУП-а*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2014, стр. 143-156.

⁴⁹⁶ У Хрватској прихваћено је компромисно решење. Најпре се води управни поступак унутар органа у коме се цени да ли су испуњени услови законитости па и целисходности за закључење јавно-правног уговора. Овај се поступак окончава решењем, које уколико је позитивно представља „зелено светло“ за склапање управног уговора. Члан 150 *Закон оопштем управном поступку*, „*Народне новине*“, бр. 47/09.

⁴⁹⁷ Д. . Миљевић, *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2016, стр. 258.

ни они не дају дефиницију управних уговора. Појмовно одређење управног уговора дато је у *Закону о општем управном поступку*⁴⁹⁸, где се у члану 22 наводи: „управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Садржина управног уговора не сме бити противна јавном интересу нити правном интересу трећих лица.“

*Закон о јавним службама*⁴⁹⁹ дефинише јавне службе тако што наводи да се под јавном службом сматрају установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности, односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољење потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима. Такође се наводи да грађани могу обављати одређене делатности, односно послове у складу са Законом. Ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом предвиђеног интереса у области: образовања, науке, културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, оснивају се установе. Делатности односно послови из наведеног члана којима се не обезбеђује остваривање законом утврђених права и остваривање законом другог предвиђеног интереса не обављају се као јавне службе у смислу наведеног закона. За обављање делатности у области: јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и у другим областима, одређеним законом оснивају се предузећа. Иако регулише јавну службу, Закон о јавним службама не спомиње јавне уговоре. Иако не дефинише изричито појам управног уговора и не предвиђа његово постојање као таквог, овај закон ипак уређује да се поверавање послова од стране Републике, аутономне покрајине и града, другим правним и физичким лицима, уређује уговором.

⁴⁹⁸ Закон о општем управном поступку, („Службени гласник РС“, бр. 18/2016).

⁴⁹⁹ Члан 3, Закон о јавним службама, („Службени гласник РС“, бр. 71/1994).

Осим у *Закону о јавним службама* и у *Закону о концесијама* указује се на фактичко постојање управних уговора у нашем позитивном праву. Тако се *Законом о концесијама*⁵⁰⁰ између осталог уређују општи услови за давање концесија, као и уговор о концесији. Према одредби овог Закона уговор о концесији садржи одредбе о уговорним странама, предмету концесије, року трајања, условима обављања концесионе делатности, итд. Уговор о концесији закључују Влада Републике Србије у име и за рачун Републике и концесионар. У случају спора ако је реч о некретнинама, решава надлежни суд у Републици а у другим случајевима може се уговорити домаћа или међународна арбитража.

На основу позитивних прописа не би се могла одредити надлежност судова за решавање спорова поводом управних уговора. Разлог томе је што има логике да се спорови поводом управних уговора решавају по правилима парничног поступка, дакле као грађански спорови јер уговор је ипак уговор.

3.5.2. Решавање управних спорова

С друге стране има основа да се спорови поводом управних уговора решавају по правилима управно-судског поступка, дакле као управни спорови јер је реч о посебној врсти уговора, који су специфични по свим оним обележијма, које карактеришу управне уговоре, тј. што им је циљ између осталог да омогуће обављање јавних служби.⁵⁰¹

⁵⁰⁰ Закон о концесијама („Службени гласник РС“, бр.55/03).

⁵⁰¹ С. Лилић, *Управно право-Управно процесно право*, Београд, 2008, стр. 363.

Управни уговор је дело праксе француског Државног савета.⁵⁰² Иако управни уговори подсећају на грађанско-правне послове између приватних лица, ипак код њих постоји један елемент који је специфичан а то је да се управни уговори закључују са циљем функционисања јавних служби, односно у вези са обављањем управних задатака, односно, у оним ситуацијама када управа своје циљеве не може остварити путем управних аката, већ путем споразумевања и пристајка.⁵⁰³

Француски судови су, приликом решавања спорова, дужни да поштују норму националног права и одредбе Европске уније. Приликом решавања спорова, судови испитују да ли су задовољени принципи здраве конкуренције како са аспекта француског права тако и са аспекта правила Европске уније.⁵⁰⁴ У случају „*Société Million et Marais*“, Државни савет је испитивао ваљаност уговора о делегацији јавних служби како у погледу усклађености са француским ордонансама тако и у складу са правилима Европске уније о конкуренцији.⁵⁰⁵

Дакле, под управним уговором подразумева се уговор који се склапа између управе и појединца ради ваљаног функционисања јавне службе, дакле за појам управног уговора одлучујући је појам јавне службе.⁵⁰⁶

⁵⁰² Д. Данић, *О административним уговорима*, Београд, 1934, стр. 101.

⁵⁰³ И. Крбек, *Основи управног права ФНРЈ*, Загреб, 1957, стр. 382.

⁵⁰⁴ Д. Миљић, *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2016, стр. 258.

⁵⁰⁵ У овом случају, закључен је уговор о концесији погребних свечаности који је морао бити усклађен са ордонансама из 1986. године и правилима Европске уније, која су се односила на процедуру избора друге уговорне стране. Том приликом се посебно водило рачуна да се лице које би добило право да врши услуге погребних свечаности не смије довести у положај који је повољнији у односу на друге понуђаче, а самим тим и противан принудним прописима. Више о томе: Д. С. Миљић, *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет бу Београду, 2016, стр. 258.

⁵⁰⁶ Н. Стјепановић, *Управно право ФНРЈ*, Загреб, 195, стр. 30.

Приликом увођења управних уговора у позитивно право, поставља се питање о начину решавања спорова који из њих могу да проистекну, односно питање који је суд надлежан за ову врсту спорова.

На основу чињенице да код управних уговора има толико јавно-правних елемената, сматрамо да се и спорови поводом закључења и испуњења ових уговора имају решавати у управном спору, јер јавни интерес изузима надлежност редовних судова у овим ситуацијама. Проблем је Српског управног система што ЗУС није изричито прописао надлежност управних судова, како је то учинио хрватски законодавац. Питање је да ли се закључак о надлежности управног суда поводом оцене законитости управних уговора, може извести на основу формулација које су дате у српском ЗУС-у. Овде се мисли на формулацију „коначан појединачан акт када је то законом прописано“. Да ли уговор може бити коначан или се мисли на коначно решење које је донето у управном поступку, на основу кога је закључен управни уговор (асоцијација на хрватски ЗУС), остаје велико питање. Али оно што је сасвим јасно, морамо имати изричиту законску норму о надлежности управног суда поводом управног уговора.⁵⁰⁷

Дилема се односи на питање да ли спорове из управних уговора треба да решавају судови опште надлежности или специјализовани управни судови. У упоредном праву постоје различити одговори на ово питање.⁵⁰⁸ По једном систему, спорове из управних уговора решавају специјализовани управни судови. Овакав начин решавања спорова је примењен у Француској⁵⁰⁹ и Немачкој.⁵¹⁰

⁵⁰⁷ П. Димитријевић, *Отворена питања примене ЗУП-а*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 68/2014, стр. 143.

⁵⁰⁸ Д. Миљић, *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2016, стр. 83.

⁵⁰⁹ Б.Љубановић, *Управни уговори и управно судовање*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр.1/2010, 2011, стр. 37–52.

По другом систему, спорове настале из управних уговора решавају судови опште надлежности. Овде се управни уговори сматрају споразумима јер се он схвата као приватноправни уговор, који је више или мање модификован уношењем одређених јавноправних елемената, а у интересу вршења јавне службе.⁵¹¹

У Италији постоје два паралелна судска система за решавање спорова насталих из управних уговора јер је подељена надлежност између судова опште надлежности и Државног савета, као највишег управног суда. Судови опште надлежности решавају већи део спорних питања из управних уговора (чисто уговорне ситуације), а за решавање само неких спорних момената при закључењу и извршењу уговора предвиђа се надлежност управног суда.⁵¹² Међутим, ова подељена надлежност у материји управних уговора, може довести до сложених проблема и довести у питање остваривање ефикасности рада судова.

Поред наведених система судске контроле, могуће је образовати и посебно судско тело, као што је случај у Сједињеним Америчким Државама, тзв. Суд за жалбе.⁵¹³ Овај суд има надлежност да решава случајеве који се односе на тужбе поднесене против САД на основу претходно закључених уговора.⁵¹⁴ Судови немају могућност да ове спорове решавају као спорове пуне јурисдикције. Ово није довољно добро решење, јер судови имају само касаторна овлашћења, односно не могу мериторно решити управну ствар.

⁵¹⁰ R. Leithoff, *Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany*, OECD, Sigma Programme, European Integration and administrative Reform, 2005.

⁵¹¹ Овакав систем се примењује у Белгији. L. A. Wauthier: *Y atil en droit belge des contrats administratifs*, Actualité juridique, 1956, 5.

⁵¹² A. Massera, Marta Simoncini, *Basic of public contract in Italy*, Ius – publicum network review, Annualreport, 2011, 3. То су случајеви када се решавају нека спорна питања о управним актима који претходе закључивању управног уговора или који се доносе како би се исти извршио.

⁵¹³ М. Давинић, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Београд, 2004, стр. 155–161.

⁵¹⁴ З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2010, стр. 64–65, М. Давинић, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Београд, 2004, стр. 155–211.

Према томе, специјализовано управно судство, са својим квалитетом и широким спектром овлашћења је најефикасније за остваривање правне заштите уговорних страна, али и других субјеката на које делује управни уговор. Због тога, сматрамо да у Србији надлежност за решавање спорова из управних уговора треба поверити управним судовима са широким спектром овлашћења, како би се пружила ефикасна правна заштита. Под широким спектром овлашћења подразумевамо спор пуне јурисдикције, право на одлагање извршења управног уговора или других управних мера које су везане за управни уговор, уколико постоје сумња да се озбиљно нарушавају права странака.⁵¹⁵

3.6. „Ћутање“ управе

Предмет управног спора није само доношење управног акта за који законом овлашћени тужилац сматра да је незаконит, него и нерадња управне власти („Ћутање“, недоношење управног акта).⁵¹⁶ Управни спор може да се води и ако управни акт није донет и тада је предмет управног спора „Ћутање“ управе.

У том смислу постоји богата управно судска пракса. Тако, ако се управни спор покрене због тога што другостепени орган није донео решење о жалби, онда тужена страна може бити само тај другостепени орган. (Савезни врховни суд Уж. 428/54 од 03.03.1954.). Поред тога, тужба по члану 26. ЗУС-а може се подићи и у случају када је по захтеву странке донето решење али орган одбија да га достави странци. (Врховни суд Југославије, Уж. 6025/64 од 11.07.1964.).⁵¹⁷

⁵¹⁵ Д. Миљић, *Управни уговор и области његове примјене*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 2016, стр. 83 и даље.

⁵¹⁶ Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 520.

⁵¹⁷ Љ. Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, 2011.

„Ћутање“ управе не постоји само у управном поступку који се може доста широко схватати. Оно се може појавити и у извршном поступку. Тако, У случају када орган који је донео решење одбија да изврши исправку грешке у питању, рачунајући и друге очигледне нетачности, судска заштита у управном спору може се остварити тек пошто странка поступи по одредбама о ћутању администрације у смислу члана 246. ЗУС-а и члана 26. ЗУС-а.(Савезни суд, Упис. 215/80 од 28.03.1980.година)⁵¹⁸

Дакле, управни спор може да се покрене и кад надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео одговарајући управни акт. Овде је реч о пасивном држању надлежног органа, који има дужност да реши одређену управну ствар и управо због тог пасивног држања долази до повреде правних прописа. Надлежни орган мора да донесе било позитиван било негартиван управни акт, јер он нема ту слободу да одлучи да неће донети никакав управни акт.

С друге стране странка има право, а то је могуће само ако надлежни орган поводом његовог захтева донесе одговарајућу одлуку. У случају да орган не донесе управни акт у року који је законом предвиђен долази до ситуације која се зове „ћутање управе“. У том случају, странка има могућност судске заштите, јер своја права није могла да оствари пред органима управе. Странка има право на подношење тужбе за покретање управног спора због „ћутања“ управе. Основна претпоставка за покретање управног спора због „ћутања“ управе јесте да надлежни орган не донесе никакав управни акт у законом предвиђеном року. Тужба за покретање управног спора због „ћутања“ управе служи у првом реду томе да странка реализује своје право на издавање управног акта.

⁵¹⁸ У случају када орган који је донео решење одбија да изврши исправку грешке у питању, рачунајући и друге очигледне нетачности, судска заштита у управном спору може се остварити тек пошто странка поступи по одредбама о ћутању администрације у смислу члана 246 ЗУС-а и члана 26 ЗУС-а. (Савезни суд, Упис. 215/80 од 28.03.1980.година).

Међутим, смисао подношења тужбе због „ћутања“ управе тиме се не исцрпљује, јер странка има интерес и да о њеном захтеву буде позитивно решено, уколико се наравно, захтев заснива на закону.⁵¹⁹

„Ћутање“ управе изједначава се са доношењем негативног управног акта, који има обележје управног акта против којег се може водити управни спор. Само што суд у таквом управном спору не одлучује о претпостављеном негативном управном акту, него о разлозима недоношења управног акта, тј. о основаности тужбе, па ће зато кад нађе да је тужба основана пресудом уважити тужбу и одредити да надлежни орган донесе решење.⁵²⁰ У Закону о управним споровима из 2009. године по први пут је предвиђено да суд у спору због „ћутања“ управе може и сам одмах да реши конкретну управну ствар у спору пуне јурисдикције, без враћања предмета органу управе. Ова могућност предвиђена је у случајевима када суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, тада суд може својом пресудом непосредно да реши управну ствар.

Законом о управним споровима предвиђено је право на покретање управног спора због „ћутања“ другостепеног органа, као и против „ћутања“ првостепеног органа. У случају да другостепени орган не донесе другостепено решење по жалби странке против првостепеног управног акта у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року, странка не може одмах да поднесе тужбу за покретање управног спора, већ треба још једном да му се обрати. Ако орган ни после поновног обраћања у року од седам дана не донесе никакво решење, странка може да поднесе тужбу и покрене управни спор као да је жалба одбијена. Исти поступак важи и када је у питању „ћутање“ првостепеног органа против чијег решења није дозвољена жалба. И у овом случају рок за доношење решења је 60 дана, и после његовог протеча странка се поново обраћа овог пута првостепеном органу, па

⁵¹⁹ Д. Милков, *Управно право III*, Контрола управе, Нови Сад, 2010, стр. 92.

⁵²⁰ Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 521.

након протеча седам дана од поновног обраћања стиче се право на подношење тужбе за покретање управног спора.

Смисао вођења управног спора против „ћутања“ управе није само у томе да се постигне доношење коначног управног акта, него и да суд мериторно расправи конкретан предмет и провери да ли је захтев тужиоца основан, јер тужилац не тражи од суда само да нареди доношење управног акта већ и да садржински провери да ли је његов захтев основан.⁵²¹ Уколико суд установи да захтев тужиоца није основан он неће наложити органу доношење управног акта, већ ће у овом случају сам одбити захтев тужиоца. Међутим, уколико управни суд нађе да је захтев основан наложиће органу управе да донесе управни акт и тиме на општи начин одредити садржину тог будућег управног акта. Дакле у овом случају суд не доноси пресуду у спору пуне јурисдикције већ предмет враћа надлежном органу управе. Ако орган управе ни у извршењу судске пресуде не донесе никакав акт (тзв. „ћутање“ управе у вези са управним спором) суд ће на основу поновне тужбе у спору пуне јурисдикције донети решење које у свему замењује управни акт надлежног органа. У овом случају ради се о „обавезном“ спору пуне јурисдикције.

Наравно да постоји могућност да суд може и сам одмах да реши конкретну управну ствар у спору пуне јурисдикције, без враћања предмета органу управе. То се дешава онда када суд располаже потребним чињеницама, и ако „природа ствари“ то дозвољава. У овом случају суд може непосредно да реши управну ствар својом пресудом. Ово није обавеза суда („обавезан спор“ пуне јурисдикције) већ само једна могућност чије коришћење зависи од процене суда. Суд ће морати да процењује у сваком конкретном случају да ли има довољно чињеница и доказа да би могао сам да реши управну ствар, односно да ли природа ствари то допушта јер код дискреционих аката, суд не може мериторно решити дискрециону ствар у спору пуне јурисдикције. Управни суд може код дискреционих ствари само водити

⁵²¹ Д. Милков, *Управно право III*, Контрола управе, Нови Сад, 2010, стр. 92.

спор „ограничене“ јурисдикције, односно поништити незаконито решење и предмет вратити управи да он мериторно реши управну ствар у складу са правним схватањем управног суда и примедбама суда у погледу поступка.

Услов за подношење тужбе у управном спору због недоношења решења по жалби против повереника за информације од јавног значаја је да је жалилац ургирао за решавање по жалби по протеклу законског рока за одлучивање по жалби.

Из образложења: Одредбом члана 22 став 1 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“ број 120/04), предвиђене су правне ситуације у којима је поступак по захтеву за слободно приступање информацијама од јавног значаја двостепен и да се жалба може уложити поверенику у року од 15 дана, а одредбом члана 22 став 2 цитираног закона је изричито предвиђено против којег решења се не може изјавити жалба, већ се против тих решења у смислу става 3 истог члана може покренути управни спор у складу са законом, о чему суд по службеној дужности обавештава повереника. У конкретном случају тужилац у остављеном року није поступио по налогу суда јер није доставио доказ да је по протеклу рока за одлучивање по његовој жалби ургирао, тражио од органа да у даљем року од 7 дана одлучи по његовој жалби у складу са одредбом члана 24 Закона о управном споровима, па је Врховни суд поднету тужбу одбацио, применом одредбе члана 28 став 1 тачка 1 Закона о управним споровима. (Решење Врховног суда Србије У. 2229/06 од 14.02.2007.године).

Други пример у вези са „ћутањем“ управе је уколико надлежни орган не одлучи по захтеву странке ни после ургенције, а престане му стварна надлежност у тој ствари, по захтеву је дужан да одлучи орган на чијој страни је законом установљена надлежност. Код чињенице да је странка поднела надлежном органу захтев којим је покренула управни поступак у одређеној правној ствари и да тај орган није по захтеву решио у време док је био надлежан, околност да је услед измена законских прописа за решавање у тој правној ствари прописана надлежност

другог органа не може бити разлог непоступања по захтеву странке, већ је по том захтеву дужан да поступи надлежни орган. (*Пресуда Врховног касационог суда*, Узп. 3/10 од 11.03.2011.године).

3.7. Повраћај ствари и накнада штете

Питање повраћаја ствари и накнада штете уобичајено представља предмет парничног поступка, а не управног спора. Првенствени разлог што се у управном спору одлучује о нечему што се иначе решава у парничном поступку јер спада у парницу, тиче се повезаности са оспореним коначном управним актом. Дакле, уколико је питање повраћаја ствари и накнаде штете повезано са управним актом о коме суд одлучује у управном спору разумљиво је да се након одлуке о законитости управног акта одлучи и о имовинским правним питањима, као споредним. Питање повраћаја ствари и накнаде штете никада није основни предмет управног спора, јер о овим имовинским питањима суд никада не може самостално решавати у управном спору. Управни суд увек решава о законитости коначног управног акта или „ћутања“ управе, а само узгредно може одлучивати о повраћају ствари и накнади штете, под условом да је то повезано са управним актом о коме суд одлучује у управном спору. У том погледу рационално је да након што одлучи о законитости управног акта, којим је ово изазвано и да се одлучи о последицама тог акта. Претпоставка за коришћење ове законске могућности јесте да суд процени да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за одлучивање, јер у противном упутиће тужиоца да свој захтев оствари у парници.⁵²²

У француском праву, редовни судови надлежни су за случајеве који произилазе из приватноправне делатности управних органа и предузећа којима управља држава. Пред редовним судовима службеник одговара за штету причињену приватном лицу својом кривицом, док за штету причињену држави,

⁵²² Љ. Пљакић, *Практикум за управни спор*, Интермекс, Београд, 2011.

службеник одговара пред управним судом. Дефинисани су и специјални режими када се одговорност искључује или када се одређеним лицима пружа накнада различита од оне која би им припадала по правилима грађанског права. У овим ситуацијама одговорност се не заснива на кривици него на ризику или начелу једнакости јавних терета.⁵²³

У Србији, *Закон о државној управи* (члан 5)⁵²⁴ предвиђа да се за штету коју незаконитим или неправилним радом органи државне управе проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија, а имаоци јавних овлашћења за штету коју проузрокују у вршењу поверених послова државне управе.

С тим у вези, такса плаћена у управном поступку не представља штету нанесену извршењем акта који се оспорава.(Савезни врховни суд У. 201/53 од 10.04.1953. године) или други случај, захтев за накнаду штете која није нанета извршењем управног акта представља грађанско првни акт, може се остварити тужбом против одговорних лица пред редовним као грађанским судом, али се због таквог захтева не може покренути управни спор.(Савезни врховни суд У. 416/53 од 23.05. 1953.године)

*Закон о државним службеницима*⁵²⁵ утврђује три начина одговорности за штету која настаје у вези с обављањем управне делатности – одговорност за штету коју државни службеник причини државном органу (чл.121-123), одговорност за штету проузроковану трећем лицу (члан 124) и одговорност Републике Србије за штету проузроковану државном службенику (члан 125). Дакле, за штету коју службеник проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија, а оштећено лице има право да накнаду штете захтева и

⁵²³ Ги Бребан, *Административно право Француске*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр.229-269.

⁵²⁴ „Службени гласник РС“, број 79/05.

⁵²⁵ „Службени гласник РС“, број 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07.

непосредно од државног службеника, ако је штету проузроковао намерно. Али ако држава надокнади штету коју је службеник проузроковао намерно или из крајње непажње она има право на регрес од службеника.

Штета може настати као последица извршења незаконитог управног акта. Накнада такве штете може да се оствари у управном спору, као акцесорни захтев уз захтев за поништавање незаконитог акта или у парници. На исти начин као у случају незаконитог управног акта, држава је одговорна за штету која настане услед недоношења акта. Осим управним актом, штета може бити причињена материјалним актом, управном радњом. Накнада те штете није могућа у управном спору већ само у парници или поводом уставне жалбе.⁵²⁶

⁵²⁶ Ј. Јеринић, *Судска контрола управе*, Београд, 2012, стр. 223.

ЗАКЉУЧАК

Да би се искључио сваки вид самовоље, управа се подводи вишеструкој контроли. Циљ контроле управе првенствено је окренут ка будућности, јер се тижи обезбеђивању права грађана и законитости. Међутим, не треба занемарити ни чињеницу да контрола има и превентивно дејство, као и одређене пропратне ефекте, као што су подизање степена одговорности, уклањање грешака а у циљу доброг функционисања управе. Дакле, основни циљ контроле управе је обезбеђивање заштите права и правних интереса грађана као и заштита објективне законитости. У садржинском смислу контрола управе је трајна делатност коју врше овлашћени субјекти над управом. Првобитно контрола у управи је подразумевала примену овлашћења власти у оквиру хијерхијских унутрашњих односа у управним органима, да би се тек касније постала и екстерна стручна делатност релативно самосталних и независних органа и тела, на основу унапред прописаних правних правила материјалне и процесне природе.

У зависности од тога да ли је контрола у оквиру управе или ван ње, прави се разлика између унутрашње контроле и спољне контроле, коју врше субјекти који се налазе ван управе, као што су судови, јавно тужилаштво и сл. Такође, врши се подела контроле управе и на правну и ванправну. Док је предмет правне контроле управе у основи законитост рада управе, предмет ванправне контроле је по правилу целисходност рада управе. Зависно од овлашћења која контролор има у односу на управу, прави се разлика између контроле која се врши процесним овлашћењима, типично за контролу коју врше јавни тужилац и јавни првобранилац, и мериторну контролу управе, која подразумева да контролор има овлашћења да сам и непосредно оцени рад управе.

Судска контрола управе је неопходна за целовито остваривање начела опште законитости управе и заштиту права и правних интереса грађана. С обзиром да се правна држава не може замислити без подвођења управе под закон, основни акценат је стављен на проналажењу адекватне правне контроле над делатношћу управних власти. Управни спор је дело савременог права, а настао је као последица суштинских недостатака разних облика управне 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.

Иако је за модерну правну државу карактеристична правна институционализација управе она није свуда извршена на исти начин, зато и уочавамо разлику између два велика правна система, англосаксонског и европско-континенталног. У англосаксонском праву она је подразумевала подвођење управе под правне норме општег права, којима се регулишу и односи између појединаца, контролу управе врше судови опште надлежности. За разлику од наведеног у европско-континенталном систему односи између управе и појединаца су уређени посебним нормама а битан део су и посебни управни судови.

Пре свега институт управног спора и отварање могућности да се тужбом оспорава законитост управног деловања производе две врсте позитивних ефеката, и то у односу на управу и у односу на заштиту права појединца и организације. Управни спор има превентивно дејство јер само сазнање управе да постоји институционализована судска контрола над њеним радом позитивно делује у таквом правцу, да приликом решавања у управним стварима се старају о правилној примени закона и других правних прописа. У супротном ће изазвати вођење управно-судског поступка у којем ће њихове одлуке бити преиспитиване и контролисане са аспекта законитости. На другој страни, незадовољна странка

донетим актом, може искористити своје на закону засновано право и поднети тужбу иницирајући њоме заштиту неког свог права или интереса.

Управни спор, настао у 19 веку, корене вуче из Француске где су успостављене посебне институције, у форми Државног Савета. Овако развијен систем контроле послужио је као пример многим другим државама Европе да развију сопствене системе судске заштите у односу на управу.

У управном спору тужба има неоспорно битну улогу, јер представља једини начин за његово покретање и једини пут да се покрене процес заштите правних интереса грађана у односу на управу. Она је *“карта“* до институционализованог управног спора у којем ће тужбом оспорен акт бити третиран, а тужбом оспорен акт прети да буде поништен у поступку испитивања његове законитости.

Управа, осмишљена као грандиозан систем, обавља деликатну, свеобухватну делатност од општег интереса. Владавина права и једнакост за све наметнули су потребу да се вршење управне власти подведе под спољну судску контролу. Тако је као надоградња управног поступка створен и управни спор.

Значај управно-судског надзора појединачних правних аката прелази националне границе. Од оснивања Европске заједнице начело судске заштите истакнуто је и у основним документима и у пракси Европског суда правде. Управо је управни спор један од најзначајнијих облика судског надзора законитости управних аката, односно, других појединачних аката којима је призната заштита у управном спору. Пракса Европског суда одредила је да се члан 6. Конвенције за заштиту људских права и основних слободане ограничава на грађанске и кривичне поступке, него да се односи и на управни поступак и на управни спор.

Србија припада групи земаља са најдужом традицијом судске контроле управе. Управносудски надзор законитости појединачних аката зајамчен је чланом 198 Устава Републике Србије. Управни спор облик је судске контроле над

управним актом, али и другим појединачним актима којима је призната заштита у управном спору.

Непосредна судска контрола управе је контрола законитости аката од стране суда посебне надлежности – Управног суда, у управно – судском поступку који се зове управни спор.

У циљу обезбеђења правне сигурности и ефикасније заштите грађана и правних субјеката у управном спору, Управни суд је у Републици Србији почео са радом 1. јануара 2010. године, а успостављен је као суд посебне надлежности, чије је седиште у Београду са три одељења изван седишта, која се налазе у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду. Успостављање једног суда, са надлежношћу за целу територију Републике Србије, доприноси уједначавању судске праксе у управно правној материји, а њен значај огледа се у чињеници да судска пракса управног суда не утиче само на појединачни случај у коме је донесена одлука, већ шире од тога на будуће поступање органа власти и ефикасну контролу њиховог рада.

Надлежност Управног суда је веома широка, имајући у виду да се управним актима државних органа директно одлучује о правима и обавезама грађана, односно физичких и правних лица као што су: право на слободно уживање имовине, реституција, заштита изборног права, права на пензијско и инвалидско осигурање, новчане накнаде, заштита конкуренције, царине, порези, додела фреквенција и других права.

Управо због тога од великог је значаја Управни суд као независтан и непристрасан орган правне заштите јер кроз управни спор штити право странака, и пружа одређену правну сигурност и извесност да ће права која им по закону припадају бити призната.

Дакле, када су грађани незадовољни одлукама државне управе, јединицама локалне самоуправе, јавних предузећа, владиних агенција, имају могућност да се

обрате независном судском органу јер имају право да преиспитају њихове одлуке и да заштите своја права и на закону засноване интересе.

Данас је у важећи законима о општем управном поступку пристна тенденција проширења предмета ЗУП-а а тиме и самог појма управне ствари које су предмет управног поступка. Међутим, проширивање предмета ЗУП-а обавезује законодавца да регулише конкретно и поступак закључивања управних уговора, као управни поступак. Другим речима, ако се одлучимо да проширимо предмет ЗУП-а и на управне уговоре, онда је сасвим лочно очекивати да се у том процесном законском тексту (ЗУП-у) нађу одредбе које регулишу поступак закључења ових јавно-правних уговора или ће се та посебна управна процедура регулисати у посебно процесном закону као *lex specialis* или ће се пак управни поступак применити („сходно“) и на закључивање управних уговора, односно исти поступак и за управне акте и уговоре управе. С друге стране, потребно је и у самом Закону о управним споровима одредити „нови“ појам управне ствари. Анализом обележја управног уговора у ЗУП-у и ЗУС-у у управном систему Републике Србије произилази да се управни уговор доноси у управним стварима.

У Закону о управном спору код нас набројане су и групе аката у погледу којих је (уз предвиђене изузетке) искључена управно-судска контрола, чиме је потпуно занемарен смисао круцијалних правних мерила, садржаних у међународним правним актима. Свакако, предвиђена забрана у погледу остваривања управно-судске контроле никако не одговара ни духу, а ни потребама данашњег времена. Стога сматрамо да је неопходно да се приликом предстојеће реформе управно судске контроле, предмет управног спора догради по узору на законодавна решења већине држава, према којима су акти, у погледу којих је могуће спровођење управно-судске контроле законитости, неупоредиво шире одређени.

На неопходну реформу у том правцу упућују и бројни радови (првенствено страних) теоретичара који указују на потребу да се под контролу у управном спору *de lege ferenda* подведу у првом реду и поједини опште нормативни акти управе који се не сврставају под јурисдикцију уставног суда, као и управни уговори.

Предмет управног спора није само доношење управног акта за који законом овлашћени тужилац сматра да је незаконит, него и нерадња управне власти („ћутање“, недоношење управног акта). Смисао вођења управног спора против „ћутања“ управе није само у томе да се постигне доношење коначног управног акта, него и да суд мериторно расправи конкретан предмет и провери да ли је захтев тужиоца основан, јер тужилац не тражи од суда само да нареди доношење управног акта већ и да садржински провери да ли је његов захтев основан.

Данашња организација управног судства у нашој земљи резултат је дугог развоја и обухвата само један Управни суд, који решава све управне спорове. Како би управни спорови могли ефикасно да се решавају нарочито након проширења предмета управног спора, неопходно је да се повећа број управних судова а за то би најбоље било пратити пример Аустрије.

Према томе, специјализовано управно судство, са својим квалитетом и широким спектром овлашћења је најефикасније за остваривање правне заштите уговорних страна, али и других субјеката на које делује управни уговор. Због тога, сматрамо да у Србији надлежност за решавање спорова из управних уговора треба поверити управним судовима са широким спектром овлашћења, како би се пружила ефикасна правна заштита. Под широким спектром овлашћења подразумевамо спор пуне јурисдикције, право на одлагање извршења управног уговора или других управних мера које су везане за управни уговор, уколико постоје сумња да се озбиљно нарушавају права странака.

Све више извесни и потребни правци реформе, као и жеља за уклапањем у Европске оквире који изискују промене и у домену управног судовања, вероватно ће наметнути потребу увођења другог степена у управном спору и код нас. Овако значајни реформски подухвати свакао захтевају не само незаобилазне измене позитивно правних прописа, већ предузимање низа различитих корака у организационом, функционалном, административном и кадровском контексту.

ЛИТЕРАТУРА

Авиани Д., *Појам и извори управног право Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Мостару, вол.15, 2002.

Акикмовска Милетић И., *Управни уговори-стања и перспективе*, Часопис за правну теорију и праксу, Право и време, III том, Удружење правника Србије, Београд.

Барлек В., *Ново уређење предмета управног спора у републици Хрватској*, Зборник Правног факултета Свеучилишта Ријека (1991), в.33, бр.1/2012.

Баровић М., *Сходна примена Закона о парничном поступку у управном спору*, Правни живот, 9/03.

Бачанин Н., *Управно право*, Крагујевац, 2000.

Бачић В., Томић З., *Коментар Закона о управним споровима*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1985.

Блажић Ђ., *Управно судски поступци Црне Горе*, Подгорица, 2010.

Блажић Р., *Управне знаности*, Ријека, 2007.

Борковић И., *Управно право*, Информер, Загреб, 1981.

Борковић И., *Управно судовање и управни спор у Хрватској у времену од 1990. до данас*, Зборник одлука Управног суда Републике Хрватске, 1977-2002, Народне новине, Загреб, 2004.

Бредан Г., *Административно право Француске*, ЈП Службени лист СРЈ, ЦИД, Београд-Подгорица, 2002.

Васиљевић Д., *Управно право*, Београд, 2009.

Везмак Б., *Ново уређење предмета управног спора у Републици Хрватској*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци (1991), в.33, бр.1, (2012), Ријека 2012.

Вујаклија М., *Лексикон страних речи и израза*, Београд, 1980.

Вучинић С., Поповић-Кустудић Ј., Буквић Б., *Судска контрола законитости управних аката*, Управни спор – приручник управе за кадрове Црне Горе, Подгорица, 2006.

Гелевски С., Гризо Н., *Управно право*, Скопље, 1997.

Давинић М., *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд, 2004.

Давитковски Б., Павловска-Данева А., *Управни спор у Републици Македонији*, Правни живот, бр.10/2007, Удружење правника Србије, Београд.

Дамјановић М., *Упоредна искуства државних управа*, Магна Агенда, Београд, 2003.

Данић Д., *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Геца Кон, Београд, 1926.

Данчић Д., *О административним уговорима*, Београд, 1934.

Денковић Д., *Државни савет у Србији и Југославији*, Југословенска ревија за међународно право, бр.1-3/73, Београд.

Денковић Д., *Управни уговори и облигациони односи радних организација које врше овлашћења*, Анали Правног факултета, бр.1-2/1970, Београд.

Денковић Д., *Добра управа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.

Диги Л., *Преображају јавног права*, Геца Кон, Београд, 1929.

Димитријевић П., *Управно правно*, Општи део, Атлантис, Ниш, 2014.

Димитријевић П., *Природа ствари у управном и управносудском поступку*, Правни живот, 10/1998, Удружење правника Србије, Београд.

Димитријевић П., *Отворена питања примене ЗУП-а*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр.68/2014.

Димитријевић П., *Правноснажност управних аката*, Београд, 1963.

Драгојловић Л., *Претходни и накнадни управни спор по Закону о управним споровима*, Анали правног факултета у Београду, 1-2/27.

Драгојловић Л., Михаиловић М., *Коментар Закона о управним споровима*, Савремена администрација, Београд, 1979.

Ђерђа Д., *Нека решења новог уређења управног спора у Републици Хрватској*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 47, 1/2010, Сплит, 2010.

Ђерђа Д., *Правци реформе институционалног устроја управног судства у Републици Хрватској*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 45, 1/2008, Сплит 2008.

Ивановић С., *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Специјал, Подгорица, 2004.

- Илић М., *Управно право*, Ниш, 2006.
- Илић М., *Правни акти*, Административно право и други радови, Београд, 1998.
- Илић М., *Административно право и други радови*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998.
- Јанић Т., *Законитост управног акта кроз призму управних спорова*, Београд, *Анали Правног факултета у Београду*, бр.1-2, 1970.
- Јеринић Ј., *Могућност судске контроле управних радњи у правном систему Републике Србије*, *Правни инструктор*, *Часопис за правну теорију и праксу*, бр. 39, Београд, 2013.
- Јевтић Љ., *Судска контрола законитости управних аката*, Београд, 1960.
- Јевтић Љ., *Управни поступак и управни спор*, Београд, 1967.
- Јовановић С., *О држави*, Београд, 1922.
- Јовановић С., Кумануди К., *Основи јавног права Краљевине Србије*, Геца Кон, Београд, 1909.
- Кавран Д., *Управни уговори, обележја, врсте, и развој*, *Правни живот*, бр.11-12/1993, Београд.
- Кавран Д., *Јавна управа*, Београд, 2003.
- Кавран Д., *Јавна управа: реформа, тренинг, едукација*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003.
- Камарић М., *Управни спор и контрола управе путем управног спора*, Сарајево, 1963.
- Карановић В., Павловић Љ., *Оснивање, организација и функционисање управног судства – законодавство и пракса неких европских земаља*, *Врховни суд Србије*, Београд, 2007.
- Келзен Х., *Опита теорија права и државе*, Београд, 1951.
- Ковачевић Куштримовић Р., *Од идеје природног права до Европске конвенције о људским правима*, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр.58, Ниш, 2011.
- Копрић И., *Управно судовање на подручју бивше Југославије*, *Хрватска јавна управа*, год.6, бр.1, 2006.
- Костић Л., *Административно право Краљевине Југославије*, III књига, Београд, 1933-1939.
- Костић М., *Управни уговори у немачком праву*, *Актуелна питања савременог законодавства*, *Зборник радова са Саветовања правника у Будви*, *Правни живот*, *Савез удружења правника Србије и Републике Српске*, вол.57, бр.7-8, Београд, 2008.

- Кошутић Б., *Судска пресуда као извор права*, Савремена администрација, Београд, 1973.
- Крбек И., *Управно право ФНРЈ*, књига I, Загреб, 1958.
- Крбек И., *О управном спору*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр.3-4, Загреб, 1954.
- Крбек И., *Дискрециона оцена*, Југословенска академија знаности, Загреб, 1937.
- Крбек И., *Право Југословенске јавне управе*, књига III, Функционирање и управни спор, Биро завод, Загреб, 1962.
- Кријан П., *Коментар Закона о управним споровима са судском правсом*, Информер, Загреб, 2001.
- Крسمановић П., *Организација и надлежност управних судова и управни спор пуне јурисдикције у Босни и Херцеговини*, Управни спор и организација управних судова, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2013.
- Кујунџић И., *Управно судство у Хрватској и замљама Европске уније*, Управно право и управни поступак у пракси-актуелна питања и проблеми, Инжењеринг биро, Загреб, 2006.
- Куленовић З., *Карактеристике нормативног уређења управног спора у Босни и Херцеговини и успостава управних судова*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2013.
- Кулић М., *Управно право*, Београд, 2010.
- Ланград Ж., *Управни поступак и управно право*, Београд, 1960.
- Лилић С., *Управно право-управно процесно право*, Пето издање, Београд, 2010.
- Лилић С., *Управно право Црне Горе*, Подгорица, 2012.
- Лилић С., *Правна средства и нови Закон о управним споровима Србије*, Зборник радова у част професора Наум Грiza, Правни факултет „Justinijan Prui“ Скопље, 2011.
- Лилић С., *Res Administrativa-Управна ствар*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Лилић С., *Правни капацитет Србије за европске интеграције*, Београд, 2008.
- Лилић С., Голубовић К., *Европско управно право*, Правни факултет, Београд, 2011.
- Лилић С., *Државна управа – инструмент власти или јавна служба*, Упоредна искуства државних управа, Београд, 2003.

Лилић С., *Европски суд правде и управно право Европске уније, Правни капацитет Србије за европске интеграције*, Правни факултет, Београд, 2007.

Лилић С., *Организациони појам управе*, Правни зборник, Удружење правника Црне Горе, бр.2/3, 1995.

Лилић С., Кунић П., Димитријевић П., Марковић М., *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1999

Лово Ф., *Велике савремене демократије*, Извачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1999.

Лончар З., *Појам и врсте контроле управе*, Право, теорија и пракса, 3/1998, Нови Сад

Лончар З., *Управно право*, Београд, 2005.

Лончар З., Вучетић Д., *Принцип сразмерности у европском и српском праву, управноправни аспект*, Часопис за друштвене науке „Теме“, Ниш, 2013.

Лукић Р., *Општи акти управе*, Београд, 1963.

Лукић Р., *Теорија државе и права*, књига II, Београд, 1954.

Љубановић Б., *Управн.и уговори и управно судовање*, Зборник Правног факултета у Сплиту, год.47, 1/2010

Мајсторовић Б., *Коментар Закона о управним споровима*, Четврто издање, Службени лист, Београд, 1967.

Марковић Р., *Управно право*, Општи део, друго издање, Београд, 2002.

Марковић Р., *Управно право*, Београд, 2010.

Медведовић Д., *Христоматија управног права*, Савремена јавна управа, Загреб, 2003.

Милков Д., *Управно право III, контрола управе*, Нови Сад, 2013.

Милков Д., *О појму управног спора*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1-2/2007, Нови Сад, 2007.

Милков Д., *О управном спору у Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2011, Нови Сад, 2011.

Миленковић Д., *Управни уговори-теорија, законодавство, пракса*, Београд, 2014.

Миловановић Д., *Визионарска мисао професора Славољуба Поповића о управним уговорима*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Тематски број посвећен Славољубу Поповићу, Ниш, 2011.

Милосављевић Б., *Управно право*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд, 2007.

Перовић М., *Проблеми управног спора*, Савремена администрација, Београд, 1959.

Перовић М., *Теоријски и практични коментар Закона о управним споровима*, Савремена администрација, Београд, 1966.

Перовић М., *Коментар закона о управним споровима*, Правно економски центар, Београд, 1977.

Петровић М., Прица М., *Посебно управно право са међународним управним правом*, Свен, Ниш, 2012.

Пљакић Љ., *Практикум за управни спор*, Intermex, Београд, 2011.

Поповић С., *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника Социјалистичке Републике Србије, Београд, 1968.

Поповић С., *Управно право*, општи део, Београд, 1989.

Поповић С., *О управним уговорима*, Управно право-студије и чланци, НИП, Књижевне новине, Београд, 1973.

Поповић С., *Органи и облици контроле у СФРЈ*, Информатор, Загреб, 11-12/80.

Поповић С., *Специфичности управних уговора у романском праву*, Правни живот, бр.11-12, Београд, 1993.

Поповић С., Марковић Б., Петровић М., *Управно право*, општи део, Савремена администрација, Београд, 1992.

Пусић Е., *Наука о управи*, Загреб, 1989.

Радовановић Љ., Протић Б., *Из управно-судског поступка*, Геца Кон, Београд, 1928.

Радуловић Б., *Управни поступак и управни спор, државна управа и локална самоуправа у Црној Гори*, Приручник за полагање стручног испита, Управа за кадрове Црне Горе, Подгорица, 2008.

Рађеновић М., *Право општег управног поступка и управног спора*, Бања Лука, 2016.

Рађеновић М., Лилић С., *Управно право, Управно процесно право*, Београд, 2010.

Рајко А., *Почетак provedбе реформе управног спора у Хрватској*, Управни спор и организација управних судова, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2013.

Ромац А., *Извори римског права, латински текстови са преводом*, Информер, Загреб, 1973.

Сагадин С., *Управно судство*, Државна штампарија, Београд, 1940.

Секулић Ј., *Основи управног права*, Подгорица, 2000.

Стјепановић Н., *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1958.

Стјепановић Н., *Управно право СФРЈ*, Општи део, књига II, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1964.

Стојановић М., *Судска контрола аката управе*, Институт за упоредно право, Београд, 1963.

Томић З., *Опште управно право*, Шесто издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.

Томић З., *Управно право, Управна контрола управе*, Савремена администрација, Београд, 1990.

Томић З., *Предговор Закона о управним споровима*, Службени гласник РС, 2010.

Томић З., *Коментар Закона о управним споровима*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник РС, Београд, 2010.

Томић З., *Управни спор и управно судовање у теорији и пракси*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, 2010.

Ћирић Ј., *Увод у право САД*, Институт за упоредно право, Београд, 2008.

Шварц Б., *Америчко административно право*, Научне књиге, 1956.

Страни извори:

Adamovich L., *Grundriss des osterreichischen Staatsrechts*, Wien, 1927.

Andersen R., *Rapport belge sur „Les transformations du contentieux administrative“*, *Annuaire europeen d administration publiq*, Presses Univ, dAix-Marseille, Aix-en-Provence, no.32, 2009-2010.

- Anthony G., *Administrative Silence and UK Public Law*, *Curentul Juridic*, Vol. 34-35, 2008.
- Auby J., *Droit administratif special*, Sirey, Paris, 1966.
- Batsele D., Mortier T., Scarcez M., *Manuel de droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 2010.
- Bell J., *Reforming Judicial Procedure in the French Administrative Courts*, *European public law*, Kluwer Law International, no. 1, 1995.
- Berger r., *Exhaustion of Administrative Remedies*, *The Yale Law Journal*, Vol. 48, No.6, 1939.
- Bignami F., *From Expert Administration to Accountability Network, A New Paradigm for Comparative Administrative Law*, Jean Monnet Working Paper 01/10, www.centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/10/100101.pdf, preuzeto 19. Oktobra 2015.
- Boisdeffre M., *L organisation de la justice administrative en France*, *La revue administrative*, Paris, no.52/6, 1999.
- Bonichot C., *French administrative courts and union law, in Constitutionalising the EU judicial system, essays of Pernilla Lindh*, Pascale Cardonnel, Hart, Oxford, 2012.
- Bonnard R., *Le controle juridictionnel de l administration*, Librairie Delagrave, Paris, 1934.
- Brown N., Bell S., *French Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998.
- Buffelan P., *Les grandes theories de base du droit administratif Francais*, *Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d Etat*, Bruxelles, no.4, 1967.
- Busk T., *European methods of administrative law redress, Netherland, Norway and Germany*, DCA Research Series 2/04, 2004.
- Caille O., *Le juge administratif et les recours contentieux le contentieux administratif*, Documentation Francaise, Direstion de Information Lagale et Administrative, Paris, no.1, 2010.
- Cane P., *Administrative Law*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2001.
- Cane P., *Judicial review in the Age of Tribunals*, *Public law*, July 2009.
- Cane P., Judicial R., Mertis R., *Comparing Administrative Adjudication by Court and Tribunals*, in *Comparative Administrative Law*, Rose-Ackerman, Susan, Elgar, Cheltenham, 2010.
- Cardona F., *Converging judicial control of the administration in Europe*, *SIGMA Update*, Issue 7, *Judical Reform and Administrative Justice*, 2005.
- Chan A., *Comparative Public administration*, London, Routledge, 2000.

- Chatoyard B., *les chambres administratives independantes autrichiemens*, Revne internationale de droit compare, Societe de legistation comparee, Paris, no. 53, 2001.
- Debbach C., *Institutions et Droit Administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 1978.
- Devolve P., *Less nouveaux pouvoirs du juge administratif dans le contentieux des contrats, dans Nouveaux juge nouveaux pouvoirs?*, Perrot Roger, Dalloz, Paris, 1996.
- Dupuis G., Guedon J., Chretien, *Droit administratif*, Sirey, Paris, 2009.
- Drew G., *The judicialisation of administrative tribunals in the UK from Hewart to Leggatt*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, No.28 E SI/2009.
- Endicott T., *Administrative Law*, 2nd edition, Oxford Universiti Press, Oxford, 2011.
- Erath F., *Scope of judicial review in German administrative law*, Stellenbosse regstydskrif, no.8, 1997.
- Fromont M., *La justice administrative en Europe: differances et convergences*, dans Revne francoise de droit administratif, no. 24, 2008.
- Fromont M., *Regard d un juriste francais sur la juridiction administrative allemande*, *La revue administrative*, Paris, no. 52, 1999.
- Fischer A., *Aspects historiques: l evolution de la justice administrative en Allemane et en France au XIX et au les influences reciproques sur cette evolution*, *La revue administrative*, Paris, no.52, 1999.
- Grassl G., *Austrian: Major reform of administrative jurisdiction system take effect as from 1 January 2014*, Schoenher Legal Insights.
- Guyomar M., Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010.
- Harlow C., *Global Administrative Law, the Ques for Principles and Values*, *The European Journal of International Law*, Vol.17, No.1, 2006.
- Laferriere E., *Traite de la juridiction administrative et des recoura contentieux*, L.G.D.J., Paris, 1989.
- Laferriere E., *Origine et developpement historique du recours pour exces de pouvoir*, *Edouard Laferrier*, Presses Univerrsitaires de France, Paris.
- Landon P., *Histoire adreege du recours pour exces de pouvoir des origines a 1954*, Pichon & US, 1998.
- Lemasurier J., *Le contentieux administratif en droit compare*, *Economica*, Paris, 2001

- Leprttit H., *Recherches sur li plen contentieux objectif*, L.G.D.J., Paris, 2011.
- Machacek R., *Austrian contribution to the rule of law*, N.P. Engel, Kehl, Atlington, 1994.
- Massot J., *The Powers and Duties of French Administrative Judge*, in *Comparative administrative law*, Rosc-Ackerman, Susan, Elgar, Cheltenham, 2010.
- Melleray F., *Essai sur la structure du contentieux administratif francais*, L.G.D.J., Paris, 2001.
- Mestre L., *Introduction historique au droit administratif francois*, Press Universitaire de France, Paris, 1985.
- Myers P., *An Introduction to publik administration*, Londao, 1970.
- Neil P., *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University , Press, Oxford, 2012.
- Neville B., Bell J., Galabert J.M., *French administrative law*, Oxford University Press.
- Nolte G., Radler P., *Judicial Review in Germany*, European publik law, Kluwer Law International, no.1, 1995.
- Otto M., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1895.
- Pacteau B., *Le contentieux administratif, affrancg du timbre*, Revue francaise de droit administratif, Dolloz, Paris, no.20, 2004.
- Pelivanova N., Dimeski B., *Efficiency of the Judicial System in Protecting Citizens agains Administrative Judicial Acts the Case of Macedonia*, International Journal for Court Administration, International Association for Cour Administration, 2011.
- Rivero J., *Droit administratif compare: Lecontrole juridictionnel da la legalite des aktes de l administration*, Paris, Coures de droit, 1955.
- Schroeder M., *Administrative law in Germany*, in *Administrative low of the European Union its member state and the United State*, Seerden, Rene, Intersentia, Cambridge, 2012.
- Sing P., *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Max-Planck Institut, Springer, 2001.
- Schwartz B., *An introduction to American administrative Law*, London – New York, 1958.
- Thompson K., Jones B., *Administrative Law in the United Kindrom*, in *Administrative law of the European Union its member states and the United States*, Seerden, Rene, Intersentia, Cambridge, 2012.
- Wade W., Forsyth C., *Administrative law*, Oxford University, Press, 2004.

Waline M., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2010.

Walter L., *Legal Protection against the State in the Federal Republik Germani*, in *Administrative law, Western European democracies*, volume III, Germany, Italy, Aldo Paris, Giuffrè, Milan, 1997.

Winkler R., *Administrative Justice in Europe, the EU Acquis good practice and recent developments*, Hrvatska javna uprava, broj 4, 2007.

Woehrling M., *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe, Toward a Common Model*, Hrvatska javna uprava, broj 3, 2006.

Правни прописи и судске одлуке:

Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр.1/1990.

Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006.

Закон о Уставном суду Републике Србије, Службени гласник РС, бр.109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС.

Закон о уређењу судова, Службени гласник РС, бр. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 103/2003, 29/2004, 101/2005, 46/2006.

Закон о уређењу судова, Службени гласник РС, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011, 101/2013.

Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова, Службени гласник РС, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011, 101/2013.

Закон о управним споровима, Службени лист СФРЈ, бр.4/77, 36/77.

Закон о управним споровима, Службени гласник СРЈ, бр.46/1996.

Закон о управним споровима, Службени гласник РС, бр.111/2009.

Закон о општом управном поступку, Службени лист СФРЈ, бр. 47/86,

Закон о општем управном поступку, Службени гласник СРЈ, бр. 33/1997, 31/2001 и Службени гласник РС, бр.30/2010.

Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018. година., Службени гласник РС, бр.57/2013.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник РС, бр.9/2014, 42/2014.

Влада републике Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, од 5. новембра 2004. године.

Влада Републике Србије, Предлог Закона о општем управном поступку од 13. децембра 2013. године.

Закон о државној управи, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/05, 101/07, 95/10.

Закон о локалним изборима, Службени гласник РС, бр. 129/2007, 34/2015, 34//2015.

Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Службени лист СЦГ – међународни уговор, бр.9/2003, 5/2005, 7/2005, исправка и Службени гласник РС – међународни уговор, бр.12/2010.

Препорука Комитета министара Савета Европе П (2004) 20 о судској контроли управних аката од 15. децембра 2004.

Закон о управним споровима Хрватске, Народне новине, бр.20/10.

Закон о управним споровима Хрватске, Народне новине, бр. 53/91, 9/92, 77/92.

Устав Републике Црне Горе, Службени лист РЦГ, бр.1/07.

Закон о управним споровима Црне Горе, Службени лист Црне Горе, бр. 60/03.

Закон о управним споровима, Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 19/02, 88/07, 83/08.

Пресуда Врховног суда Србије Уж. 11190/65.

Пресуда Врховног суда Србије Увп. 135/04.

Пресуда Врховног суда Србије бр. 2598/02.

Пресуда Врховног касационог суда Узп. 3/10.

Решење Врховног суда Србије У. 4283/04.

Решење Управног суда III-25 У. 11624/13.

Решење Врховног суда Србије У. 222/06.

Одлука Уставног суда бр. Уж. 2806/14.

Интернет извори:

www.up.sud.rs

www.ustavni.sud.rs

www.zastupnik.mpravde.gov.rs

www.upravnisudrh.hr

www.usud.hr

www.upravnisudcg.org

www.aeaj.org

www.curia.europa.eu

www.bundesverwaltungsgericht.de

www.bundesverfassungsgericht.de

www.iasaj.org

www.ajtc.gov.uk

www.echr.coe.int

www.conseil-etat.fr

БИОГРАФИЈА

Милица Вукићевић Петковић рођена је 19. новембра 1984. године у Косовској Митровици, где је завршила основну и средњу школу обе као носилац Вукове дипломе.

Правни факултет Универзитета у Приштини уписала је школске 2003/2004. године, а дипломирала 2009. године.

2010. године изабрана је у звање сарадника у настави за предмет Привредно право на Високој економској школи струковних студија Пећ у Лепосавићу.

Докторске академске студије уписала је на Правном факултету у Нишу 2012. године. Успешно је завршила све обавезе предвиђене студијским програмом. На докторским студијама права положила је све испите, објавила потребан број научних радова и стекла услове за израду докторске дисертације. Докторску дисертацију, на тему „Предмет управног спора“ урадила је под менторством проф. др Предрага Димитријевића.

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом

Предмет управног спора

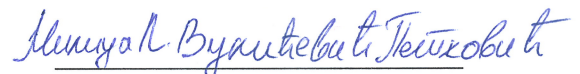
која је одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, 09.01.2017.

Потпис аутора дисертације:


(Име, средње слово и презиме)

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ЕЛЕКТРОНСКОГ И ШТАМПАНОГ ОБЛИКА
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Наслов дисертације: Предмет управног спора

Изјављујем да је електронски облик моје докторске дисертације, коју сам предао/ла за уношење у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, истоветан штампаном облику.

У Нишу, 09.01.2017.

Потпис аутора дисертације:

Милица Р. Вукотић Тешковић
(Име, средње слово и презиме)

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу унесе моју докторску дисертацију, под насловом:

Предмет управног спора

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

У Нишу, 09.01.2017.

Потпис аутора дисертације:


(Име, средње слово и презиме)