

AKTUELNA PITANJA JUGOSLOVENSKOG SUDSKOG, RADNOG I UPRAVNOG ZAKONODAVSTVA

- Efikasnost donošenja i izvršenja sudskih odluka u građanskim i privrednim sporovima
- Tržište radne snage i pravo na rad
- Jugoslovensko upravno zakonodavstvo i savremene tendencije u uporednom pravu

Zbornik radova sa Savetovanja pravnika
8-12. jun 1998.
B u d v a

Beograd
1998

STEVAN LILIĆ

UPRAVNO SUDSTVO I NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA

I. NASTANAK I RAZVOJ UPRAVNOG SUDSTVA

Strogo uzevši, prema koncepciji podele vlasti, sudska kontrola uprave ne bi bila u skladu sa ovim principom. Međutim, kao i u mnogim drugim situacijama u pravu, pokazalo se da je životna stvarnost superiorna u odnosu na formalno-logičke pravne konstrukcije ljudi. U tom smislu je i pojava upravnog spora, kao osnovnog oblika sudske kontrole uprave, jedan je od najrečitijih dokaza u prilog ove tvrdnje.¹

Upravni spor nije institut antičke pravne misli, već veliki izum savremenog prava. Upravni (administrativni) spor nastao je kao posledica suštinskih nedostataka raznih oblika upravne kontrole uprave, posebno onih koji se temelje na hijerarhijskom principu, sa jedne, kao i potrebe da se na odgovarajući način obezbedi ostvarivanje i zaštita prava građana u odnosu na upravu, sa druge strane.

Istorijski posmatrano, razloge za uvođenje upravnog spora, pre svega, treba tražiti u okolnostima što administrativna kontrola uprave kao takva, nije mogla u dovoljnoj meri da garantuje ostvarivanje načela zakonitosti u radu uprave, a još manje da garantuje ostvarenje i zaštitu prava građana od nezakonitih postupaka i odluka uprave. Kako se u

Dr Stevan Lilić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu.

¹ Uporedi, Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1995.

upravnoj nauci ističe: ...među upravnim organima, ma na kojoj lestvici hijerarhije se oni nalazili, postoji prilično ujednačenje gledišta, istim su duhom zadahnuti, imaju iste rukovodne misli i jednako shvataju upravne ciljeve. Niži upravni organi su u krajnjoj zavisnosti od viših; oni rade obično ono što im viši savetuju i sugerišu, rešavaju prema njihovim uputstvima i cirkularima. Normalno, administrativna kontrola, sama po sebi nije zadovoljavala. Trebalo je onda tražiti zaštitu na drugom mestu, kod drugih organa i kod drugih vlasti.²

Kontrola uprave od strane drugih organa (sudova), međutim, posebno je otvorila pitanja u vezi sa kontrolom celishodnosti, odnosno zakonitosti akata upravnih organa, Tako, (...) ukoliko je u pitanju ocena celishodnosti jednog upravnog akta ili upravne radnje, ta zaštita nije mogla biti poverena nikakvoj vlasti van same uprave. Još samo parlamenti vrše posrednu i ne baš uspešnu kontrolu u tom pravcu. Pored toga, kontrola celishodnosti upravne delatnosti mora da ostane kod viših upravnih organa. Tu se radi o shvatanju javnog interesa i državnog razloga u datom trenutku, a njih su zaista u stanju da utvrde jedino vodeći upravni organi (npr. ministri u svojstvu članova vlade). Oni će ih najčešće shvatiti jednako kao i niži organi, ali ponekad i drukčije, što ima za posledicu da viši organi moraju imati načina i sredstava da stavove i odluke nižih organa u određenim slučajevima izmene. Zbog toga se, principijelno gledano, ocena celishodnosti ne može poveriti drugim, osim višim upravnim organima.

Međutim, što se tiče ocene zakonitosti upravnih akata, svaki pokušaj poveravanja te funkcije isključivo višim upravnim organima ostao je bez uspeha. Istina je da ukoliko je upravni organ viši, utoliko ima sve veći broj funkcionera sa pravničkim obrazovanjem. Ali, ni oni ne mogu nikada ostati na čistom terenu prava: pravne momente će uvek uzimati u obzir i mešati zajedno sa momentima celishodnosti, koja je rukovodna ideja njihovog rada. Formirani mentalitet upravnog službenika ne može se naprečac i po potrebi menjati. Ideja administratora-sudije ili ministra-sudije nigde nije s uspehom mogla biti realizovana. Ostalo je onda da se ocena zakonitosti upravnih akata poveri drugim organima, nezavisnim od uprave. To ne mogu da budu zakonodavni organi jer su oni još više angažovani političkim obzirima, dakle razlozima

² Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 241.

celishodnosti, i od same uprava. Ni po svom sastavu, ni po atmosferi koja u njima vlada, oni nisu pogodni za tu vrstu poslova.³

Ove okolnosti dovele su do stanovišta da su samo sudovi zaista u stanju da ocene pravnu stranu upravne delatnosti, da ispitaju i reše da li je uprava postupila saobrazno zakonu, kao i da ocene da li je i koliko uprava u pri donošenju svojih konkretnih odluka povredila neku pozitivnu pravnu normu. U tom smislu, ...neke su države poverile taj zadatak već postojećim sudovima. U nekima su, opet, istaknuti krupni razlozi protiv takvog rešenja. Učinjeni su prigovori i načelne i praktične (pravopolitičke) prirode. Sudska kontrola uprave poremetila bi, ako ne i sasvim zbrisala, princip podele vlasti, koji u prošlom veku niko nije hteo da žrtvuje. Uprava ne bi onda bila potčinjena samo zakonodavnoj, nego i sudskoj vlasti. Šta bi ostalo od njene samostalnosti? Praktično bi bilo nezgodno poveriti redovnim sudovima tu funkciju jer sudije malo znaju administrativne propise, ne razumeju duh uprave i okolnosti pod kojima ona dela. Suviše civilistički nastrojeni (vasпитани u duhu civilno-pravnih teorija), teško ulaze u posebne probleme upravnog prava i sa velikim protivljenjem usvajaju posebne javno-pravne institucije. Ako je bilo potrebno osnovati naročite trgovačke sudove zbog posebnih uslova, još pre će biti potrebni naročiti upravni sudovi jer su pravni odnosi u upravi sasvim drukčiji nego u privatnoj sferi građana.⁴

Uporedo sa upravnim sporom, razvijaju se i posebne sudske institucije i pravni instituti, pre svega, upravni sud i upravno sudstvo. Kako se ističe, ...već sami izraz upravni sud (*tribunal administratif, administrative tribunal, Verwaltungsgericht*) kazuje nam da se ne radi o upravnom organu koji sudi, već o posebnom sudskom organu koji rešava izvesne materije upravnog prava. Sudovanje putem razvijenih upravnih sudova je grana sudskog delovanja, obrnuto sudskoj upravi koja je grana uprave koja se stara o sudovima.⁵ Upravno sudstvo je nastalo kao posledica liberalističko-individualističkih shvatanja koja su naročito došla do izražaja posle Francuske buržoaske revolucije, a u cilju zaštite prava pojedinaca prema državi i javnoj vlasti uopšte. Upravno sudstvo je izgrađeno u pravnoj državi, kao njen krov i završna faza njene konstruk-

³ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 241.

⁴ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 241.

⁵ Ivo Krbeč, *Pravno javne uprave III*, Zagreb, 1962, str. 269.

cije. Ono je plod društveno-ekonomskih uslova, državno-pravnih teorija i političkog iskustva posle 1848. godine.⁶

Pojava upravnog spora dovela je do ideje ustanovljenja posebnih administrativnih sudova, tj. *magistrata* i *administrativnih tribunala*, kao i drugih formi specijalizovanih upravnih sudova. Kako se navodi, ...ti sudovi ne bi imali nikakvu drugu funkciju sem administrativno-sudske, bili bi organizaciono u okviru administracije, ali u svom radu potpuno nezavisni od nje. Imajući kao glavni i jedini zadatak pravnu kontrolu upravnih akata, oni bi se tom pitanju celi posvetili i uspeli bi da vrše istinski uticaj na održavanje prava u okviru uprave. Praksa i judikatura tih sudova imala je neosporan uticaj na razvoj upravnog prava svake pojedine zemlje. Sve to redovni sudovi, preopterećeni drugim sudskim poslovima, ne bi bili u stanju tako dobro da učine. Polako je prodrta ta ideja, a još sporije je bila realizovana.⁷

Anglo-saksonske zemlje su još ranije poveravale redovnim sudovima ispitivanje zakonitosti rada upravnih organa. Pri tome su one, uglavnom, ostale još i danas. Otuda se razlikuju dva sistema sudske kontrole upravnih akata: anglo-saksonski i kontinentalni. Na kontinentu se ustanovljavaju zasebni upravni sudovi koji se postepeno razvijaju i šire svoju nadležnost i utvrđuju svoju praksu. I one zemlje koje su od početka podržavale anglo-saksonski sistem (Italija i Belgija) u toku vremena su ga napustile.⁸ Pored opštih upravnih sudova, pojedine zemlje su ustanovile mestimično i specijalne upravne sudove za rešavanje upravnih predmeta samo jedne vrste (npr. socijalno osiguranje, porezi, patenti itd). Ti zasebni upravni sudovi (administrativni tribunali) ustanovljavaju se poslednjih nekoliko decenija u priličnom broju i u Velikoj Britaniji i SAD, te se razlike između pojedinih sistema upravnog sudstva time smanjuju. Posebne institucije za sudsku zaštitu javnih prava građana i kontrolu uprave prva je u Evropi stvorila Francuska, još 1801. godine, u vidu oblasnih (prefekturskih) saveta i *Državnog saveta*. Njima je povereno rešavanje sporova između javne uprave i građana. To su administrativni sporovi (*le contentieux administratif*). Ta ustanova se u Francuskoj razvijala i dala dobre rezultate. Reforme od 1872. godine samo su učvrstile i podigle ugled administrativnog pravosuđa Francuske. Ad-

⁶ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 242.

⁷ Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 243-247.

⁸ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 242.

ministrativno pravo u Francuskoj za svoj razvoj ima najviše da zahvali bogatoj, raznovrsnoj i teorijski vrlo solidno fundiranoj praksi francuskog Državnog saveta, najvišeg upravnog suda koji je poslužio kao model organizaciji upravnih sudova u mnogim zemljama Evrope. Tako je i u Italiji, pod uticajem prakse upravnog sudstva Francuske, 1842. godine uvedena, sudska kontrola nad radom uprave preko Državnog saveta.

U Nemačkoj je još u prvoj polovini prošlog veka nastalo razlikovanje između čistih administrativnih predmeta i administrativno-pravnih predmeta. Samo su ovi drugi, kao tzv. sporni upravni predmeti (*administrativno-kontenciozni predmeti*) mogli biti objekat pravnog razmatranja neke više upravne instance, a kasnije sudova. Sporni upravni predmeti prvi put se predaju sudenju vlasti van aktivne administracije u Badenu 1863. godine. U Austriji prve začetke administrativnog sudstva sadrži Zakon o sudskoj vlasti od 1867.

Upravno sudstvo u svetu danas poznaje više različitih sistema sudske kontrole uprave, posebno sudske kontrole upravnih akata.⁹ Tradicionalno se smatra da *evropsko-kontinentalni* (francuski) i *anglo-saksonski* (engleski) sistem predstavljaju dva suprotna sistema rešavanja upravnih spora, zbog toga što po francuskom modelu upravne sporove rešavaju posebni upravni sudovi, dok po engleskom modelu upravne sporove rešavaju redovni sudovi.

Međutim, kako se ističe, ...ne uzimajući ovom prilikom u obzir činjenicu da i u Francuskoj danas u sve većem opsegu pojedine upravne sporove rešavaju redovni sudovi (npr. povodom naknade štete u vezi sa vršenjem uprave), u Engleskoj se gomilaju specijalni upravni sudovi. Ali razlika je i danas u tome, što u Engleskoj nema upravnog suda opšte nadležnosti, a naročito nema vrhovnog upravnog suda kao što je to francuski Državni savet, koji pod svojim okriljem ujedinjava judikaturu svih upravnih sudova.¹⁰

Kao karakteristični savremeni sistemi upravnog sudstva mogu se uzeti austrijski, engleski, francuski, italijanski, nemački i američki.¹¹

⁹ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1995, str. 426-435.

¹⁰ Ivo Krčbek, *Upravno pravo FNRJ I*, Zagreb, 1958, str. 235.

¹¹ Uporedi: Mihailo Stojanović, *Sudska kontrola akata uprave (Austrija, Engleska, Francuska, Italija, Savezna Republika Nemačka, Sjedinjene Američke Države)*, Beograd, 1963, posebno, Predgovor (N. Stjepanović), str. 7-13.

II. KARAKTERISTIKE UPRAVNOG SPORA

Polazeći od različitih koncepcija i pojedinih pravnih sistema, različito se određuje i pojam upravnog spora. Sva ova gledišta, međutim, mogu se svesti na dva osnova. Sa jedne strane, pojam upravnog spora može se odrediti u formalnom smislu, a sa druge, pojam upravnog spora može se odrediti u materijalnom smislu.¹²

Shvatanja koja određuju upravni spor u formalnom smislu, polaze od karakterističnih formalno-pravnih obeležja upravnog spora, pre svega, propisanost u zakonu, ali i od drugih formalnih obeležja, kao što su nadležnost organa za njegovo rešavanje, postupak u kojem se rešava, karakteristike učesnika, odnosno strana u sporu i prirode pravnih propisa o kojima se u sporu odlučuje. Tako, prema gledištu koje polazi od nadležnosti organa koji ga rešava, upravni spor je takav spor za čije su rešavanje nadležni posebni (upravni) sudovi. Prema gledištu koje polazi od postupka u kojem se rešava, upravni spor je takav spor koji se rešava u posebnom, upravno-sudskom postupku. Prema gledištu koje polazi od karakterističnih svojstava učesnika, upravni spor je takav spor u kojem se kao obavezni učesnik, tj. kao jedna stranka (najčešće kao tuženi) javlja uprava. Konačno, prema gledištu koje polazi od prirode pravnih propisa o kojima se odlučuje, upravni spor je takav spor koji nastaje povodom nekog upravno-pravnog odnosa.

Shvatanja koja određuju upravni spor u materijalnom smislu, polaze od karakterističnih materijalno-pravnih obeležja upravnog spora. Ova shvatanja, po pravilu, dolaze do veoma komplikovanih pravnih i logičkih konstrukcija. Tako, ...da bi se mogao odrediti pojam upravnog spora u materijalnom smislu, potrebno je najpre odrediti pojam samog spora u materijalnom smislu. Prema jednom gledištu, spor postoji ako postoje dve stranke koje se spore oko dva suprotna zahteva (ovaj pristup karakterističan je za Englesku), dok prema drugom gledištu, spor predstavlja takvu situaciju u kojoj postoji suprotstavljanje jednom zahtevu, (ovaj pristup karakterističan je za Francusku).¹³ Polazeći od toga, i pojam upravnog spora u materijalnom smislu može se odrediti na dva načina. Prema jednom gledištu, koje vodi računa o strankama, upravni spor u materijalnom smislu postoji uvek kada se kao stranka javlja uprava (bilo

¹² Slavoljub Popović, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Beograd, 1968, str. 16.

¹³ Slavoljub Popović, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Beograd, 1968, str. 17.

kada ga ona pokreće, bilo da se on pokreće protiv nje), dok prema drugom gledištu, koje vodi računa o pravnim propisima koji su predmet spora, upravni spor u materijalnom smislu postoji kada je pravno pitanje na kojem se zasniva spor pitanje upravnog prava, a ono postoji onda kada se primenjuju propisi javnog (a ne privatnog) prava.¹⁴

Međutim, kako se ističe, ...o navedenim definicijama upravnog spora nepotrebno je dalje raspravljati, jer svaka od njih odgovara nekom od pozitivnih prava (uglavnom, pozitivnom pravu zemlje pisca koji je daje), pa je sa tog gledišta pravilna.¹⁵

III. VRSTE UPRAVNIH SPOROVA

Polazeći od različitih merila (npr. prema cilju u kojem se vodi, prema ovlašćenjima suda, prema opštosti i sl.), moguće je razlikovati pojedine vrste upravnih sporova. U tom smislu, pre svega, mogu se razlikovati: subjektivni i objektivni upravni sporovi, odnosno upravni sporovi za poništaj upravnog akta i upravni sporovi pune jurisdikcije.

Razlikovanje upravnih sporova na subjektivne i objektivne moguće je vršiti prema dva kriterijuma: a) prema cilju u kojem se upravni spor vodi i b) i prema vrsti akata protiv kojih se upravni spor vodi.¹⁶ Međutim, podela na subjektivni i objektivni upravni spor u našem pravu nema onaj praktičan značaja kao što ga ima u nekim drugim pravima (npr. u francuskom).

Podela upravnih sporova na subjektivne i objektivne moguća je polazeći od cilja u kojem se spor vodi. U tom smislu, subjektivni upravni spor pokreće se sa ciljem zaštite konkretnog subjektivnog prava, dok se objektivni upravni spor pokreće sa ciljem opšte zaštite zakonitosti (objektivnog prava).¹⁷ U našem pravu, subjektivni upravni spor uvek pokreće individualna stranka (npr. pojedinac ili pravno lice) kada smatra da joj je upravnim aktom povredeno kakvo subjektivno pravo (npr. odbijen joj je zahtev za izdavanje građevinske dozvole), dok objektivni upravni spor pokreće nadležni državni organ (npr. javni, odnosno držav-

¹⁴ Slavoljub Popović, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Beograd, 1968, str. 117-18.

¹⁵ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 252.

¹⁶ Slavoljub Popović, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Beograd, 1968, str. 27.

¹⁷ Đorđe Tasić, *Razlika između subjektivnog javnog prava i interesa (subjektivni i objektivni spor)*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1932.

ni tužilac) kada smatra da je upravnim aktom povređen zakon u korist stranke, a na štetu ostvarivanja opštih interesa (npr. nekom je izdata građevinska dozvola iako za to ne ispunjava zakonske uslove). U francuskom pravu, međutim, objektivni upravni spor može pokrenuti i individualna stranka kada smatra da su koji povređeni neki, na zakonu zasnovani, interesi.¹⁸

Podela upravnih sporova na subjektivne i objektivne moguća je polazeći od vrste akata uprave protiv kojih se spor vodi. U tom smislu, subjektivni upravni spor pokreće se protiv pojedinačnih akata uprave (npr. rešenja), dok se objektivni upravni spor pokreće protiv opštih akata uprave (npr. pravilnika organa uprave). Prema ovoj podeli, naše pravo poznaje samo subjektivni upravni spor, jer se prema našim važećim propisima upravni spor može voditi samo protiv pojedinačnih upravnih akata, a ne i protiv opštih akata organa uprave (upravnih propisa).

Prema ovlašćenjima suda, upravni sporovi dele se na upravne sporove za poništaj upravnog akta i upravne sporove pune jurisdikcije. Spor za poništaj upravnog akta naziva se još i spor o zakonitosti upravnog akta. U tom smislu, upravni spor za poništaj upravnog akta (odnosno spor o zakonitosti upravnog akta) ima isključivo za cilj poništaj upravnog akta u slučaju njegove nezakonitosti (i, po pravilu, vraćanje predmeta organu koji je doneo upravni akt na ponovno rešavanje), dok se u upravnom sporu pune jurisdikcije nakon poništaja upravnog akta zbog nezakonitosti, predmet ne vraća organu koji je doneo akt na ponovno odlučivanje, već o tom upravnom premetu odlučuje (upravni) sud koji je poništio upravni akt. Dok u sporu za poništaj upravnog akta, sud samo vrši kontrolu zakonitosti upravnog akta, u sporu pune jurisdikcije, sud, osim kontrole zakonitosti, vrši i kontrolu same upravne odluke sadržane u upravnom aktu. Drugim rečima, u sporu za poništaj upravnog akta sud raspravlja samo u tzv. sudskoj stvari (tj. o zakonitosti upravnog akta), dok u sporu pune jurisdikcije sud, osim o pitanjima zakonitosti upravnog akta, kao sudskoj stvari, odlučuje i o samoj sadržini upravnog akta, tj. rešava i samu upravnu stvar. Prema našim propisima, predmet upravnog spora za poništaj upravnog akta može biti samo zakonitost konkretnog i pojedinačnog upravnog akta. Sa druge strane, to istovremeno znači da, prema našim propisima, predmet upravnog spora za

¹⁸ Dordé Tasić, *O ličnom i neposrednom interesu zasnovanom na zakonu*, Ekonomist, 1924.

poništaj upravnog akta ne može biti celishodnost upravnog akta, kao i to da predmet ovog spora ne mogu biti opšti akti uprave (upravni propisi) i materijalni akti uprave (upravne radnje).

Po svojoj prirodi spor za poništaj upravnog akta je spor kasacionog karaktera jer se u njemu odlučuje samo o zakonitosti upravnog akta, koji se, u slučaju da je nezakonit, poništava. U tom slučaju, prema konkretnim okolnostima, nakon poništavanja upravnog akta moguće su dve situacije: ili se na osnovu sudske presude predmet vraća organu koji je doneo poništeni upravni akt sa obavezom da donese novi upravni akt u skladu sa presudom suda (npr. prvim aktom odredio je veći iznos poreza nego što je trebalo, a novim treba da odredi manji) ili će na osnovu sudske presude za upravni organ koji je doneo poništeni upravni akt nastati obaveza da se uzdrži od donošenja novog akta (npr. uopšte nije ni trebalo donositi rešenje o porezu, jer poreska obaveza i ne postoji).

Spor o zakonitosti upravnog akta *nije* i spor o celishodnosti upravnog akta. Iz tih razloga, u sporu o zakonitosti upravnog akta, sud ne može ispitivati celishodnost upravnog akta. Međutim, s obzirom da i upravni akti doneti na osnovu diskrecionih ovlašćenja nisu apsolutno slobodni, jer imaju i neke obavezne zakonske elemente, to je moguće ispitivati zakonitost tzv. vezanih delova diskrecionih akata. Dok kod diskrecionih upravnih akata, sama odluka doneta na osnovu diskrecionih ovlašćenja (diskreciona ocena) nikada ne može biti predmet ocene zakonitosti od strane suda u upravnom sporu, dotle tzv. vezani delovi slobodnog upravnog akta (npr. ovlašćenje, odnosno nadležnost za njegovo donošenje, poštovanje pravila postupka, forma akta i cilj u kojem je diskreciono ovlašćenje korišćeno) mogu biti predmet upravnog spora o zakonitosti upravnog akta. Drugim rečima, predmet upravnog spora o zakonitosti upravnog akta ne može biti celishodnost upravnog akta, s tim što u određenim slučajevima predmet ovog spora mogu biti vezani delovi diskrecionog upravnog akta, pošto se tu ne radi o celishodnosti, već o zakonitosti.

Za spor pune jurisdikcije karakteristično je da sud u upravnom sporu, osim o zakonitosti upravnog akta kao sudskoj stvari, odlučuje i o upravnoj stvari, koja inače spada u nadležnost organa uprave, a ne suda. Po svojoj prirodi upravni spor pune jurisdikcije je spor *meritornog* karaktera, jer se u njenu ne odlučuje samo o zakonitosti upravnog akta

(tzv. sudska stvar), već i o samoj sadržini spornog upravno-pravnog odnosa (tzv. upravna stvar). U upravnom sporu pune jurisdikcije odlučuju se, dakle, dve stvari.

Sa jedne strane, uvek se odlučuje o zakonitosti upravnog akta (kao i u sporu za poništaj upravnog akta), a sa druge, u sporu pune jurisdikcije odlučuje se i o samoj upravnoj stvari iz nadležnosti organa uprave koji je doneo akt zbog kojeg se vodi upravni spor.

Za razliku od spora za poništaj upravnog akta koji, kao spor o zakonitosti upravnog akta, isključuje mogućnost vođenja spora protiv celishodnosti upravnog akta, dotle je u sporu pune jurisdikcije, s obzirom da se u njemu rešava i sama upravna stvar, odnosno s obzirom da u sporu pune jurisdikcije sudska odluka (presuda ili sudske rešenja) u potpunosti zamenjuju poništeni upravni akt, na posredan način moguće voditi upravni spor i protiv celishodnosti upravnog akta.

Drugim rečima, pošto u sporu pune jurisdikcije sud odlučuje o svim upravnim pitanjima umesto organa uprave, sud u upravnom sporu pune jurisdikcije, po logici stvari, može odlučivati i o pitanjima celishodnosti u konkretnom slučaju.

Za naše pravo veoma je korisna podela na opšti i posebne upravne sporove. Ova podela upravnih sporova proizilazi iz zakonskih propisa, posebno iz saveznog *Zakona o upravnim sporovima (lex generalis)*, koji reguliše tzv. opšti upravni spor, odnosno drugih zakona koji regulišu posebne oblike upravnih sporova (*lex specialis*). Iako bi se moglo reći da prema našim propisima postoji nekoliko posebnih oblika upravnog spora, najznačajniji je *upravno-računski spor*. Upravno-računski spor regulisan je saveznim *Zakonom o platnom prometu (lex specialis)* iz 1992. godine, odnosno odredbama ukinutog saveznog *Zakona o službi društvenog knjigovodstva (1991)* čije su, međutim, odredbe o upravno-računskom sporu preuzete od strane *Zakona o platnom prometu*. Veliki praktični značaj ove podele ogleda se u tome što su za opšti upravni spor nadležni redovni sudovi opšte nadležnosti, dok su za upravno-računski spor nadležni posebni privredni sudovi.

Sa druge strane, predmet opšteg upravnog spora može biti svaki upravni akt (uz navedene izuzetke), dok predmet upravno-računskog spora mogu biti samo posebni upravni akti koji su doneti u poslovima platnog prometa.

IV. SISTEMI ODREĐIVANJA PREDMETA UPRAVNOG SPORA

Uopšteno govoreći, predmet upravnog spora je upravni akt (mada u pojedinim pravima to mogu biti i drugi akti uprave, npr. u Francuskoj to mogu biti i upravni propisi). Konkretnije rečeno, međutim, predmet upravnog spora je zakonitost upravnog akta. Zbog toga se predmet upravnog spora, u krajnjoj liniji, uvek određuje polazeći od konkretnog pravnog sistema neke zemlje. Ipak, u vezi sa određivanjem predmeta upravnog spora mogu se uopšteno razlikovati dva osnovna i treći, kombinovani sistem: a) sistem generalne klauzule, b) sistem pozitivne enumeracije i c) kombinovani sistem generalne klauzule sa negativnom enumeracijom.

Sistem *generalne klauzule* (sistem opšte klauzule) je sistem određivanja predmeta upravnog spora koji počiva na koncepciji opšte dopuštenosti vođenja upravnog spora protiv svih upravnih akata. Sistem generalne (opšte) klauzule predstavlja najširi vid sudske kontrole zakonitosti akata uprave. Prema sistemu generalne klauzule vođenje upravnog spora dopušteno je povodom svih upravnih akata. Ipak, u svom čistom obliku, sistem generalne klauzule nigde kao takav nije prihvaćen.

Sistem *pozitivne enumeracije* je sistem određivanja predmeta upravnog spora koji počiva na koncepciji izričitog nabrojavanja (tzv. pozitivna enumeracija) upravnih akata protiv kojih je dopušteno vođenje upravnog spora. Istorijski posmatrano, sistem pozitivne enumeracije ili, kraće sistem enumeracije, prvi je sistem određivanja predmeta upravnog spora. Suština ovog sistema određivanja predmeta upravnog spora je u tome što se akti uprave koji mogu biti predmet sudske kontrole izričito zakonom nabrajaju, tako da izvan nabrojanih slučajeva, vođenje upravnog spora nije dopušteno.

Sistem *generalne klauzule kombinovan sa sistemom negativne enumeracije* je sistem određivanja predmeta upravnog spora koji počiva na koncepciji da je u načelu vođenje upravnog spora dopušteno protiv svih upravnih akata (*generalna klauzula*), sa izuzetkom onih koji su zakonom izričito nabrojani da protiv njih vođenje upravnog spora nije dopušteno (*negativna enumeracija*). Kako se odmah može uočiti, sistem negativne enumeracije ne može postojati kao samostalni sistem određivanja predmeta upravnog spora. Razlog tome je što za postojanje slučajeva u kojima nije dopušteno vođenje upravnog spora, moraju po-

stojati slučajevi u kojima je vođenje upravnog spora dopušteno. Zbog toga se sistem negativne enumeracije uvek mora kombinovati sa nekim drugim sistemom određivanja predmeta upravnog spora, odnosno konkretno sa sistemom generalne klauzule (jer kombinacija sa sistemom pozitivne enumeracije nema praktične svrhe). Polazeći od toga, a za razliku od (čistog) sistema generalne klauzule i sistema pozitivne enumeracije, koji su samostalni sistemi određivanja predmeta upravnog spora, sistem negativne enumeracije, kao sistem određivanja predmeta upravnog spora, ne predstavlja samostalni, već kombinovani sistem određivanja predmeta upravnog spora. Prema tome, tzv. treći sistem određivanja predmeta upravnog spora, zapravo je sistem koji je nastao kao kombinacija sistema generalne klauzule sa sistemom negativne enumeracije. Drugim rečima, sistem generalne klauzule kombinovan sa sistemom negativne enumeracije je takav sistem određivanja predmeta upravnog spora prema kojem je vođenje upravnog spora moguće protiv svih upravnih akata, izuzev onih upravnih akata za koje je zakonom izričito navedeno (nabrojano) da se protiv njih ne može voditi upravni spor. Naši propisi koji regulišu upravni spor polaze od sistem generalne klauzule koje je kombinovan sa sistemom negativnom enumeracijom u određivanju predmeta upravnog spora.

V. UPRAVNO SUDSTVO I UPRAVNI SPOR U SRBIJI I JUGOSLAVIJI

Srbija u upravnim sporovima ima dugu tradiciju koja je bila vezana za položaj i ulogu njenog *Državnog saveta*.¹⁹ Kako se ističe, ...istorija srpskog administrativnog sudstva, ustvari je istorija razvitka Državnog saveta. Kao što je poznato, Državni savet ima svoj začetak još za vreme Karađorđeve vlade. To je bio najviši organ ondašnje državne uprave u kome je usredsređena celokupna državna vlast: zakonodavstvo, uprava i sudstvo bili su u njegovim rukama. Sa pojavom Ustava iz 1886. godine (kojim Srbija postaje ustavna monarhija), udareni su temelji pravnoj državi. Upravna vlast dolazi sada pod zakonodavnu i sudsku kontrolu.

¹⁹ Uporedi: Dragaš Denković, *Državni savet u Srbiji i Jugoslaviji*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, br. 1-3, 1973.

Sudsku kontrolu nad upravnom vlašću vrši Državni savet, koji se sada prvi put javlja kao administrativni sud.²⁰

S tim u vezi, ...pošto su Državnom savetu tokom vremena bile oduzete zakonodavne funkcije, jer su prešle na Narodnu skupštinu, ali kako je i pravno i u shvatanju naroda, Državni savet ostao najviše administrativno telo u Srbiji, narod mu se obraćao žalbama protiv odluka najviših upravnih organa, a Savet je bez ikakvog zakonskog ovlašćenja rešavao o tim žalbama. Kasnije, to je stanje utvrđeno Ustavom od 1869. godine, a posle i *Zakonom o Državnom savetu* (1870), u čijem je članu 35. data i definicija upravnog spora: »Administrativni spor jeste spor između privatnog lica, s jedne, i upravne vlasti, s druge strane, a postoji onde, gde je naredbom ili rešenjem upravne vlasti pravo privatnog lica povređeno protivu zakonskih naređenja«. Po tome, nije spor onde gde je »zakonom ostavljeno ministru ili upravnoj vlasti kako da postupi, oceni ili reši stvar«. Državni savet, koji je kasnije delimično menjan u pogledu nadležnosti i sastava, ostao je od tada nadležan za rešavanje upravnih sporova, pa je kao takav zatečen i pri stvaranju države Srba, Hrvata i Slovenaca 1918. godine. I u periodu pre donošenja Vidovdansko-ustava (1918-1921) Državni savet je, mada nadležan za područje Srbije, rešavao upravne sporove sa teritorije cele države, ako su bili pokretani protiv kraljevskih ukaza i ministarskih rešenja. To stoga što su sedišta ministarstava bila u Beogradu, na području njegove jurisdikcije.²¹

Razvoj upravnog sudstva u Kraljevini Jugoslaviji vezan je za položaj i ulogu Državnog saveta u Srbiji, koji je nova država preuzela.²² Kraljevina Jugoslavija (odnosno od 1918. do 1929. godine Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca), bila je sastavljena od šest pravnih područja: Srbije, Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, odnosno Dalmacije i Slovenije, kao austrijskog pravnog područja, i Banata, Bačke i Baranje kao ugarskog pravnog područja.

U Kraljevini Jugoslaviji upravni spor bio je regulisan *Zakonom o Državnom savetu i upravnim sudovima* (1922).²³ Ovaj Zakon, kako se

²⁰ Danilo Danić, *Razvitak administrativnog sudstva u Srbiji*, Beograd, 1926, str. 5, 28.

²¹ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 245.

²² Uporedi: Dragaš Denković, *Državni savet u Srbiji i Jugoslaviji*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, br. 1-3, 1973.

²³ Uporedi: Mihailo A. Krstić, *Političko upravni zbornik (zakona, uredbi i pravilnika) I*, Beograd, 1935, str. 58-65, i dr.

ističe, ...u pogledu presuda upravnih sudova i Državnog saveta, usvojio je princip zasebne upravno-sudske jerarhije. To znači da je upravno sudstvo izdvojeno iz aktivne administracije i da između aktivne uprave i upravnog sudstva nema jerarhijskog kontinuiteta, tj. da su to dve zasebno organizovane vlasti, sa odvojenom nadležnošću.²⁴

Pošto je ...u Srbiji već postojao Državni savet kao organ nadležan za rešavanje upravnih sporova, tada se, pri donošenju Vidovdanskog ustava (1921), a zatim i Zakona o Državnom savetu i upravnim sudovima (1922), nije ni postavljalo pitanje uvođenja upravnih sporova, niti pitanje davanja tih sporova u nadležnost nekog drugog organa. Zakonom o Državnom savetu i upravnim sudovima, Državni savet je preuzet i utvrđen kao vrhovni upravni sud. Kao sudovi prvog stepena osnovani su posebni upravni sudovi (u Beogradu, Zagrebu, Celju, Sarajevu, Skoplju i Dubrovniku, kasnije premešten u Podgoricu, a zatim je bio osnovan upravni sud u Novom Sadu). Državni savet je rešavao u odeljenjima sastavljenim od po 5 članova. Zbog srazmerno velikog broja odeljenja (šest), postojala je mogućnost nejednakog tumačenja istih propisa u raznim odeljenjima. Da bi se to izbeglo, bilo je propisano da se pravna pitanja koja bi u odeljenjima bila različito rešena iznesu pred opštu sednicu Državnog saveta. Rešenja opšte sednice po takvim pitanjima bila su obavezna za odeljenja i objavljivana su u »službenim novinama«. Praktično, ona su bila obavezna za upravne sudove i za organe uprave jer su svi znali da će im presude ili rešenja, ako su protivna rešenjima opšte sednice, biti poništena od strane Državnog saveta. Pored toga, ta su rešenja delovala ubedljivo i instruktivno jer su sva uglavnom bila dovoljno obrazložena.²⁵

U posleratnoj Jugoslaviji stvorenoj nakon Drugog svetskog rata (1945), Državni savet i upravni sudovi ne samo da nisu preuzeti, već su izričito bili ukinuti. U tom periodu, nije postojala sudska kontrola uprave, a kontrola rada uprave u osnovi se svodila na pojedine oblike političke i administrativne kontrole karakteristične za sisteme administrativnog socijalizma (npr. kontrola od strane viših upravnih organa, nadzor predstavničkih organa državne vlasti, nadzor kontrolnih komisija,

²⁴ Ljubomir Radovanović, Božidar Protić, *Iz upravno-sudskog postupka*, Beograd, 1928, str. 7.

²⁵ Uporedi: Mihailo Ilić, Ljubomir Radovanović, *Odluke Državnog saveta 1924-1928 sa komentarom*, Beograd, 1930; Ljubomir Radovanović, Božidar Protić, *Iz upravno-sudskog postupka*, Beograd, 1928, i dr.

sporadičan nadzor sudova i sl).²⁶ Ipak, s obzirom na tradiciju u upravnom sudovanju, Jugoslavija je donošenjem *Zakona o upravnim sporovima* 1952. godine, prva od tzv. socijalističkih zemalja uvela sudsku kontrolu uprave i upravni spor kao redovan i sistematski vid kontrole zakonitosti upravnih akata, što je, između ostalog, i u svetu tada imalo veoma dobar odjek.²⁷ Novi, tj. drugi jugoslovenski *Zakon o upravnim sporovima* donet je 1977. godine.

Nakon prestanka (raspada) socijalističke Jugoslavije 1991, i stvaranja nove Savezne Republike Jugoslavije 1992. godine, *Zakon o upravnim sporovima* ostao je na snazi, sve do usvajanja novog (trećeg) jugoslovenskog ZUS-a oktobra 1996. godine.

Kao procesni zakon, *Zakon o upravnim sporovima* je savezni zakon. Ovo proističe iz odredbe člana 77. (»Nadležnost Savezne Republike Jugoslavije«), stava 1. tačka 1, Ustava SRJ prema kojoj »Savezna Republika Jugoslavija, preko svojih organa, utvrđuje politiku, donosi i izvršava savezne zakone, druge propise i opšte akte, obezbeđuje ustavno-sudsku i sudsku zaštitu u oblastima, odnosno pitanjima: 1) sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina utvrđenih ovim ustavom; postupka pred sudovima i drugim državnim organima (...).«

Najnoviji jugoslovenski *Zakon o upravnim sporovima* donela je Savezna skupština na sednici Veća građana od 27. septembra 1996. godine i sednici Veća republika od 27. septembra 1996. godine.

Zakon o upravnim sporovima objavljen je u »Službenom listu Savezne Republike Jugoslavije« br. 46/96 od 4. oktobra 1996. godine i stupio je na snagu osmog dana od objavljivanja, tj. 12. oktobra 1996. godine.

Strukturalno posmatrano, *Zakon o upravnim sporovima* sadrži ukupno 67 članova koji su sistematizovani u šest poglavlja: I. Osnovne odredbe (čl. 1-5); II. Upravni spor (čl. 6-16); III. Nadležnost (čl. 17-20); IV. Postupak (čl. 21-60): 1. Postupak po tužbi (čl. 21-43); 2. Postupak po pravnim lekovima (čl. 44-50); 3. Ponavljanje postupka (čl. 51-58); 4. Ostale odredbe postupka (čl. 59-60); V. Obaveznost presuda (čl. 61-64); VI. Prelazne i završne odredbe (čl. 65-67).

²⁶ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973, str. 245-246.

²⁷ Uporedi: Nikola Stjepanović, *Judicial Review of Administrative Acts in Yugoslavia*, *The American Journal of Comparative Law*, no. 1, 1957.

Strogo uzevši, prema koncepciji podele vlasti, sudska kontrola uprave ne bi bila u skladu sa ovim principom. Međutim, kao i u mnogim drugim situacijama u pravu, pokazalo se da je životna stvarnost superiorna u odnosu na formalno-logičke pravne konstrukcije ljudi. Istorijski posmatrano, razloge za uvođenje upravnog spora, pre svega, treba tražiti u okolnostima što administrativna kontrola uprave kao takva, nije mogla u dovoljnoj meri da garantuje ostvarivanje načela zakonitosti u radu uprave, a još manje da garantuje ostvarenje i zaštitu prava građana od nezakonitih postupaka i odluka uprave. Uporedo sa upravnim sporom, razvijaju se i posebne sudske institucije i pravni instituti, pre svega, upravni sud i upravno sudstvo.

Srbija u upravnim sporovima ima dugu tradiciju koja je bila vezana za položaj i ulogu njenog Državnog saveta. Razvoj upravnog sudstva u Kraljevini Jugoslaviji vezan je za položaj i ulogu Državnog saveta u Srbiji, koji je nova država preuzela. U Kraljevini Jugoslaviji upravni spor bio je regulisan Zakonom o državnom savetu i upravnim sudovima (1922). U posleratnoj Jugoslaviji stvorenoj nakon Drugog svetskog rata (1945), Državni savet i upravni sudovi ne samo da nisu preuzeti, već su izričito bili ukinuti. Ipak, s obzirom na tradiciju u upravnom sudovanju, Jugoslavija je donošenjem Zakona o upravnim sporovima 1952. godine, prva od tzv. socijalističkih zemalja uvela sudsku kontrolu uprave upravni spor kao redovan i sistematski vid kontrole zakonitosti upravnih akata, što je, između ostalog, i u svetu tada imalo veoma dobar predjedek. Nakon prestanka (raspada) socijalističke Jugoslavije 1991, i stvaranja nove Savezne Republike Jugoslavije 1992. godine, raniji Zakon o upravnim sporovima ostao je na snazi, sve do usvajanja novog (trećeg) jugoslovenskog Zakona o upravnim sporovima oktobra 1996. godine.