

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Вук В. Цуцић

**УПРАВНИ СПОР ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ
- МОДЕЛИ И ВРСТЕ -**

докторска дисертација

Београд, 2015

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Vuk V. Cucić

**ADMINISTRATIVE DISPUTE OF FULL
JURISDICTION
- MODELS AND TYPES -**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2015

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

др Зоран Томић
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

др Драгољуб Кавран
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, у пензији

др Ратко Марковић
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, у пензији

др Добросав Миловановић
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Марко Давинић
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

УПРАВНИ СПОР ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ – МОДЕЛИ И ВРСТЕ

Резиме:

Управни спор представља један од најзначајнијих и најсложенијих института управног права. Реч је о најважнијем облику спољне контроле рада управе. Управни спор пуне јурисдикције или пуни спор, представља онај управни спор у којем управносудска инстанца поседује и овлашћења која се не свде само на могућност поништавања одређеног акта управе. Захватање у домен овлашћења субјеката управе је, по правилу, другачије, односно интензивније у односу на спор за поништај управног акта.

Предмет дисертације је управни спор пуне јурисдикције. Садржински најобимнији део дисертације посвећен је проучавању облика спора пуне јурисдикције у националним правима, како домаћем, тако и упоредним правним системима. На основу проучавања разлога настанка института спора пуне јурисдикције, као и теоријских схватања на ову тему, формиран су претходни критеријуми за препознавање облика спора пуне јурисдикције у различитим националним правним системима. Упоредна законодавства и пракса посматрани су и проучавани како аутономно, то јест са позиција домаћих теоријских ставова о постојању, облицима и врстама управног спора у предметном праву, тако и уз помоћ сета претходних критеријума који су формиран на почетку самог истраживачког подухвата.

С друге стране, садржински најважнији део дисертације следи након егзегезе упоредноправних облика спора пуне јурисдикције. Писање тог дела рада уједно је и циљ самог истраживања. Премда су претходни критеријуми за одређење облика спора пуне јурисдикције методолошка нужност, истраживање поседује индуктивни логички след. Наиме, након препознавања облика спора пуне јурисдикције у упоредном и домаћем праву, на ред долази апстраховање конкретних манифестација у циљу уобличавања општијих појмова – појма, врста и модела спора пуне јурисдикције.

Док доктрина познаје упоредноправне системе и подсистеме, можемо рећи моделе, управног спора, односно судске контроле управе, англосаксонски, европско-континентални, енглески и амерички, француски и германски, и тако даље, иста се није бавила изучавањем и стварањем модела спора пуне јурисдикције у упоредном праву, као и разврставањем националних правних система у ове категорије. Посебно занимљиво део истраживања представља испитивање степена поклапања ове две врсте модела. Другим речима, у дисертацији се проверава да ли су национални правни системи који припадају одређеном моделу управног спора, на пример, европско-континенталном, уређују

спор пуне јурисдикције на довољно сличан начин да би припадале и истом моделу спора пуне јурисдикције.

Такође, циљ истраживања је и обрада и критичко сагледавање позитивноправног уређења спора пуне јурисдикције у Србији, као и предлагање *de lege ferenda* законских решења која би могла да доведу до веће заступљености спора пуне јурисдикције у пракси. Ослонац у том смислу представљала анализа упоредноправних решења, као и домаће управносудске праксе.

Поред Увода, у ком се идентификују питања која су кључна за истраживање и Закључка, у ком се сумирају резултати истраживања, дисертација садржи пет глава.

Прва глава посвећена је изнедривању мерила на основу којих би конкретни облици спора пуне јурисдикције могли да буду препознати у упоредном праву. Поменути путокази, то јест критеријуми за идентификацију конкретних примера спора пуне јурисдикције потичу из два извора, из теоријских поставки различитих аутора и из разумевања разлога за настанак спора пуне јурисдикције, то јест његове сврхе у конкретним правним системима. Оба извора детаљно су анализирана у овој глави. На основу њих одређен је претходни појам спора пуне јурисдикције, који представља методолошки инструмент за истраживање управног спора у упоредном праву.

У другој глави анализира се правно уређење управног судства и управног спора, односно судске контроле управе у пет правних система – француском, немачком, швајцарском, аустријском и енглеском. Наведени правни системи истражени су спрам мерила утврђених у првој глави. Тако су у сваком од ових система анализиране судске инстанце које решавају управне спорове, као и кључни елементи конкретних облика управног спора - акти чија исправност подлеже контроли у конкретном облику управног спора и ширина овлашћења управносудске инстанце, и то како контролних овлашћења (у односу на правна, чињенична и дискрециона питања), тако и овлашћења у разрешењу спора (уклањање, измена и/или замена акта, накнада штете, итд.).

Трећа глава је посвећена истраживању управног спора у Србији и државама насталим на простору СФРЈ. Поменути правни системи анализирани су скупа због постојање заједничке правне тековине, услед које ти правни системи и данас садрже битне сличности. Поред анализе ових шест правних система на основу мерила спрам којих су претходно анализирани други правни системи (француски, немачки, швајцарски, аустријски и енглески), ова глава садржи и детаљну анализу услова за одлучивање у пуној јурисдикцији према Закону о управним споровима Србије (посебно садржину правног стандарда „природе ствари“), анализу односа пуне јурисдикције и тужбеног захтева, временске димензије одлучивања у пуној јурисдикцији, овлашћења Врховног касационог суда да одлучи у пуној јурисдикцији, као и начина одлучивања у пуној јурисдикцији (дефинитивно мериторно и немериторно окончавање спора од стране суда).

Четврта и пета глава садрже кључне закључке рада проистекле из истраживања спроведеног у прве три главе.

У четвртој глави преиспитују се теоријски предложени критеријуми за поделу управних спорова, испитују могући начини дефинисања појма управног спора и, најважније, одређује појам спора пуне јурисдикције.

Пета глава садржи девет подела врста спора пуне јурисдикције (управна и неуправна пуна судска јурисдикција; накнадни и претходни спор пуне јурисдикције; позитивни и негативни спор пуне јурисдикције; обавезни и факултативни спор пуне јурисдикције; спорови пуне јурисдикције одређени генералном клаузулом и позитивном енумерацијом; првостепени и инстанциони спорови пуне јурисдикције; једностепени и двостепени спорови пуне јурисдикције; општи и посебни спорови пуне јурисдикције; пуна судска јурисдикција у ауторитативним и неауторитативним стварим). На основу доминантних врста спора пуне јурисдикције, а према степену законом допуштеног задирања суда у домен рада управе приликом одлучивања у пуној јурисдикцији, одређено је пет модела спора пуне јурисдикције (модел пуне јурисдикције код материјалних аката управе, модел пуне јурисдикције код ћутања управе, модел пуне јурисдикције у неауторитативним стварима, модел пуне јурисдикције у ауторитативним стварима, модел свеобухватне пуне јурисдикције).

Кључне речи:

Спор пуне јурисдикције, врсте спора пуне јурисдикције, модели спора пуне јурисдикције, управни спор, управно судство.

Научна област – Право.

Ужа научна област – Управноправна научна област.

УДК број – 342.9.

ADMINISTRATIVE DISPUTE OF FULL JURISDICTION – MODELS AND TYPES

Abstract:

Administrative dispute is one of the most significant and most complex institutes of administrative law. It is the most important form of external control of administration. Administrative dispute of full jurisdiction or full dispute is an administrative dispute in which administrative jurisdiction has powers that are not limited to the possibility of annulment of certain act of administration. Penetration into the field of powers of administrative authorities is, as a rule, different, more intensive than in the dispute for annulment of administrative act.

Subject of dissertation is the administrative dispute of full jurisdiction. Most voluminous part of the dissertation is dedicated to examination of forms of dispute of full jurisdiction in national legal systems, both domestic and comparative systems. Prior criteria for recognition of forms of disputes of full jurisdiction in different national legal systems are determined on the basis of analysis of the reasons for creation of the institute of dispute of full jurisdiction and theoretic standpoints on this issue, Comparative legislation and case-law are examined both autonomously, i.e. from the point of view of domestic theories on existence, forms and types of administrative dispute in analyzed legal systems, as well as with the aid of set of prior criteria identified in the beginning of this research.

On the other hand, substantially most important part of the dissertation follows exegetic analysis of forms of dispute of full jurisdiction in comparative law. Writing that part of the dissertation presents its main goal. Though prior criteria for determination of forms of dispute of full jurisdiction are methodological necessity, the research has inductive path. Namely, after identification of forms of dispute of full jurisdiction in comparative and domestic law, comes abstraction of particular manifestation with the aim of establishment of more general notions – notion, types and models of dispute of full jurisdiction.

While comparative systems and subsystems or, better said, models of administrative dispute, i.e. judicial control of administration, such as Anglo-Saxon, European-Continental, English and American, French and German, etc., exist in legal theory, theorists did not study and create models of dispute of full jurisdiction in comparative law, nor did they classify national legal systems within such categories. Especially interesting part of the research is examination of overlap of these two types of models. Differently put, what is examined in the dissertation is whether national legal systems belonging to a certain model of administrative dispute, e.g. European-Continental, regulate dispute of full jurisdiction similarly enough so as belong to the same model of dispute of full jurisdiction.

Additionally, aim of the research is analysis and critical thinking on existing legal regulation of dispute of full jurisdiction in Serbia, as well as proposing *de lege ferenda* legal solutions that might lead to increase of frequency of dispute of full jurisdiction in practice. Basis for this is analysis of comparative legal regulation and domestic case-law.

In addition to Introduction, identifying key issues of the research and Conclusion, summarizing results of the research, dissertation contains five chapters.

The first chapter is dedicated to the creation of criteria on the basis of which particular forms of dispute of full jurisdiction in comparative law might be identified. Mentioned guidelines, i.e. criteria for identification of particular forms of dispute of full jurisdiction are derived from two bases – theoretical concepts of various authors and understanding reasons for establishment of dispute of full jurisdiction, i.e. its purpose in individual legal systems. Both bases are analyzed in detail in this chapter. Prior notion of dispute of full jurisdiction is determined on these bases. They represent methodological instrument for research of administrative dispute in comparative law.

The second chapter analyzes legal regulation of administrative judiciary and administrative dispute, i.e. judicial control of administration in five legal systems – French, German, Swiss, Austrian and English. Mentioned legal systems are analyzed vis-à-vis criteria determined in the first chapter. Judicial bodies deciding in administrative dispute are analyzed in each of these legal systems, as well as key elements of concrete forms of administrative dispute – acts that are subject to control of legality and opportunity and variety of powers of administrative jurisdictions, both control powers (with respect to legal issues, factual issues and discretion) and powers for resolution of the dispute (removal, alteration and/or replacement of an act, providing damages, etc.)

The third chapter is dedicated to the research of the administrative dispute in Serbia and other countries that used to be part of SFR Yugoslavia. Mentioned legal systems are analyzed together because of their common legal background to due to which they still contain essential similarities. In addition to analysis of these six legal systems on the basis of the criteria vis-à-vis which previous legal systems (French, German, Swiss, Austrian and English) are analyzed, this chapter contains detailed analysis of conditions for deciding in full jurisdiction prescribed by the Serbian Law on Administrative Disputes (especially contents of the legal standard “nature of the matter”), analysis of relation between full jurisdiction and claim contained in the lawsuit, temporal dimension of deciding in full jurisdiction, powers of the Supreme Court of Cassation to decide in full jurisdiction, as well as the manner of deciding of full jurisdiction (definitive substantial and procedural resolution of dispute by the court).

Fourth and fifth chapter contain main conclusions of the dissertation derived from the research conducted in the first three chapters.

The fourth chapter scrutinizes theoretically proposed criteria for division of administrative disputes, examines possible ways of determination of notion of

administrative dispute, and, most importantly, determines the notion of dispute of full jurisdiction.

The fifth chapter contains nine divisions of types of the dispute of full jurisdiction (administrative and non-administrative full jurisdiction; subsequent and prior dispute of full jurisdiction; positive and negative full jurisdiction; mandatory and optional dispute of full jurisdiction; disputes of full jurisdiction determined by the general clause and positive enumeration; first-instance and higher-instance disputes of full jurisdiction; one-instance and two-instance dispute of full jurisdiction; general and special disputes of full jurisdiction; full jurisdiction in authoritative matters and in non-authoritative matters). Five models of the dispute of full jurisdiction are formed on the basis of dominant types of the dispute of full jurisdiction and the degree of legally allowed judicial intrusion into the domain of the administration (model of full jurisdiction with material acts of administration, model of full jurisdiction with administrative silence, models of full jurisdiction in non-authoritative matters, model of full jurisdiction in authoritative matters and model of comprehensive full jurisdiction).

Key words:

Dispute of full jurisdiction, types of dispute of full jurisdiction, models of dispute of full jurisdiction, administrative dispute, administrative judiciary

Scientific field – Law

Narrow scientific field – Administrative Law

UDC number – 342.9.

САДРЖАЈ

УВОД.....	6
Глава I	
ОДРЕЂЕЊЕ ПРЕТХОДНОГ ПОЈМА СПОРА ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ	12
1. Теоријске поставке о појму спора пуне јурисдикције	13
1.1. Појам управног спора пуне јурисдикције у иностраној управноправној теорији...	13
1.2. Појам управног спора пуне јурисдикције у домаћој управноправној теорији	37
2. Разлози настанка и постојања управног спора пуне јурисдикције.....	63
Глава II	
УПРАВНИ СПОР У УПОРЕДНОМ ПРАВУ	75
1. Управни спор у француском праву	79
1.1. Развој француског управног судства.....	79
1.1.1. <i>Једноступено управно судство</i>	82
1.1.2. <i>Вишеступено управно судство</i>	90
1.1.3. <i>Организација и надлежност управног судства</i>	95
1.2. Развој управног спора у Француској	103
1.2.1. <i>Спор због прекорачења овлашћења (le contentieux pour excès de pouvoir)</i> .	103
1.2.2. <i>Спор пуне јурисдикције (le contentieux de pleine juridiction)</i>	120
1.2.2.1. <i>Објективни спор пуне јурисдикције (le contentieux objectif de pleine juridiction)</i>	123
1.2.2.1.1. <i>Опште карактеристике објективног спора пуне јурисдикције</i>	123
1.2.2.1.2. <i>„Посебни спорови”</i>	123
1.2.2.1.3. <i>Проширивање домена објективног спора пуне јурисдикције</i>	128
1.2.2.1.4. <i>Разлози за проширивање домена објективног спора пуне јурисдикције</i>	129
1.2.2.1.4.1. <i>Делотворност објективног спора пуне јурисдикције</i>	130

1.2.2.1.4.2.	Утицај Европске конвенције о људским правима.....	132
1.2.2.2.	Субјективни спор пуне јурисдикције (<i>le contentieux subjectif de pleine jurisdiction</i>)	138
1.2.2.3.	Спор пуне јурисдикције пред вишим управносудским инстанцама	142
1.2.3.	Тужбе утврђења (<i>les recours en declaration</i>)	146
1.2.4.	Репресивни спор (<i>le contentieux de la répression</i>)	149
2.	Немачки управни спор.....	151
2.1.	Управно судство у Немачкој.....	151
2.1.1.	Историјат	151
2.1.2.	Организација и надлежност управног судства	156
2.2.	Управни спор у Немачкој.....	161
2.2.1.	Интензитет контролних овлашћења управних судова.....	161
2.2.2.	Врсте тужби у управном спору	166
2.2.2.1.	<i>Anfechtungsklage</i>	168
2.2.2.2.	<i>Verpflichtungsklage</i>	172
2.2.2.3.	<i>Leistungsklage</i>	173
2.2.2.4.	<i>Feststellungsklage</i>	176
2.2.2.5.	<i>Normenkontrollverfahren</i>	177
3.	Швајцарски управни спор	179
3.1.	Швајцарско управно судство	179
3.1.1.	Историјат	179
3.1.2.	Организација и надлежност управног судства у Швајцарској.....	183
3.2.	Врсте управносудских тужби у Швајцарској	188
3.2.1.	Савезни управни суд	188
3.2.1.1.	<i>Le recours de droit administratif / Verwaltungsgerichtsbeschwerde</i>	188
3.2.1.2.	<i>L’action de droit administratif / Verwaltungsrechtliche Klage</i>	196
3.2.2.	Савезни суд	198

3.2.2.1.	Le recours en matière de droit administratif / Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten	198
3.2.2.2.	Le recours constitutionnel subsidiaire / Subsidiäre Verfassungsbeschwerde ...	201
3.2.2.3.	L'action de droit administratif / Verwaltungsrechtliche Klage	204
4.	Аустријски управни спор	207
4.1.	Аустријско управно судство	207
4.1.1.	<i>Развој аустријског управног судства</i>	207
4.1.2.	<i>Организација и надлежност управног судства</i>	211
4.2.	Управносудска заштита у Аустрији	215
5.	Управни спор у Енглеској	221
5.1.	Развој и уређење управног спора у Енглеској	222
5.1.1.	<i>Развој управног спора у Енглеској</i>	222
5.1.2.	<i>Позитивноправно уређење судова који контролишу рад управе у Енглеској</i>	229
5.2.	Врсте правних средстава	235
5.2.1.	<i>Развој правних средстава против делатности управе</i>	235
5.2.2.	<i>Контролна овлашћења судова у споровима између грађана и управе</i>	239
5.2.3.	<i>Овлашћења суда за разрешавање управног спора (remedies)</i>	246

Глава III

УПРАВНИ СПОР У СРБИЈИ И ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ НА ПРОСТОРУ СФРЈ		252
1.	Развој, организација и надлежност управног судства	253
1.1.	Развој, организација и надлежност управног судства у Србији и Југославији .	253
1.2.	Развој, организација и надлежност управног судства у другим државама насталим на простору СФРЈ	256
2.	Развој и уређење управног спора	261
2.1.	Обележја управног спора у Србији	261
2.2.	Развој и облици спора пуне јурисдикције у праву Србије	262
2.3.	Обележја управног спора у другим државама насталим на простору СФРЈ	267

2.4.	Спор пуне јурисдикције у праву других држава насталих на простору СФРЈ..	270
3.	„Природа ствари”	277
3.1.	„Природа ствари” у теорији и пракси	278
3.2.	Критика теоријских ставова о садржини правног стандарда „природе ствари”	283
3.3.	„Природа ствари” и судска дискреција за одлучивање у пуној јурисдикцији ..	293
3.4.	Садржина и потреба постојања правног стандарда „природе ствари”	295
3.5.	Закључна разматрања о правном стандарду „природе ствари”	304
4.	Однос пуне јурисдикције и тужбеног захтева	307
5.	Временска димензија одлучивања у пуној јурисдикцији	310
6.	Овлашћење Врховног касационог суда да одлучи у пуној јурисдикцији	314
7.	Решавање управне ствари у спору пуне јурисдикције	318

Глава IV

ПОЈАМ СПОРА ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ	323	
1.	Преиспитивање предложених критеријума за поделу управних спорова	323
1.1.	Ширина и врста овлашћења суда.....	324
1.2.	Питање које се поставља суду (тужбени захтев) / предмет и циљ спора.....	328
1.3.	Врста акта који се оспорава.....	334
1.4.	Допунски критеријуми.....	335
2.	Појам управног спора	337
3.	Одређење појма спора пуне јурисдикције	343

Глава V

МОДЕЛИ И ВРСТЕ СПОРА ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ.....	354	
1.	Врсте спора пуне јурисдикције.....	354
1.1.	Управна и неуправна пуна судска јурисдикција	354
1.2.	Накнадни и претходни спор пуне јурисдикције.....	356
1.3.	Позитивни и негативни спор пуне јурисдикције.....	359

1.4.	Обавезни и факултативни спор пуне јурисдикције.....	360
1.5.	Спорови пуне јурисдикције одређени генералном клаузулом и одређени позитивном еnumerацијом.....	361
1.6.	Првостепени и инстанциони спорови пуне јурисдикције	362
1.7.	Једностепени и двостепени спорови пуне јурисдикције	362
1.8.	Општи и посебни спорови пуне јурисдикције.....	363
1.9.	Пуна судска јурисдикција у ауторитативним и неауторитативним стварима.....	363
1.10.	<i>Leistungsklage</i>	366
2.	Моделу спора пуне јурисдикције	368
2.1.	Однос модела и конкретних правних система.....	368
2.2.	Однос модела и врста спора пуне јурисдикције.....	371
2.3.	Критеријум разврставања модела спора пуне јурисдикције	372
2.4.	Класификација модела спора пуне јурисдикције	373
2.4.1.	<i>Модел пуне јурисдикције код материјалних аката управе</i>	374
2.4.2.	<i>Модел пуне јурисдикције у случају ћутања управе</i>	374
2.4.3.	<i>Модел пуне јурисдикције у неауторитативним стварима</i>	375
2.4.4.	<i>Модел пуне јурисдикције у ауторитативним стварима</i>	376
2.4.5.	<i>Модел свеобухватне пуне јурисдикције</i>	377
2.5.	Однос модела судске контроле управе и модела спора пуне јурисдикције ..	378
2.6.	Однос правног режима спора пуне јурисдикције и броја управносудских инстанци	379
	ЗАКЉУЧАК.....	380
	НАВЕДЕНА ЛИТЕРАТУРА	390
	КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ	406

УВОД

Управни спор је један од најзначајнијих и најсложенијих института управног права. Настао у дугој борби подвођења управе као делатности под право, управни спор је вероватно најважнији облик њене контроле. У неким правима су носиоци управносудске власти чак предњачили у односу на законодавство у процесу уређивања управног поступања и ограничавања, законског уоквиравања власти субјеката управе. У том истрајном настојању да се створи правна држава, управни спор је наилазио не само на практичне и политичке препреке, већ и на правнотеоријске, као што је, на пример, била потреба превладавања исувише стриктно схваћене теорије о подели власти. Резултати тог сукоба се најбоље виде у оним правним системима (попут француског) у којима су носиоци управносудске функције део извршне, а не судске власти.

Уколико се управни спор назове перјаницом и оличењем успеха борбе за стављање управне делатности у оквире правних норми, онда се управни спор пуне јурисдикције може означити круном тог успеха. Ако не увек у погледу својих домашаја у пракси, оно бар у теоријском погледу. Управни спор пуне јурисдикције или пуни спор, поједностављено и *a priori* посматрано, јесте онај управни спор у којем управносудска инстанца поседује и овлашћења која се не сведе само на могућност поништавања одређеног акта управе. Захватање у домен овлашћења субјеката управе је, по правилу, другачије, односно интензивније него у спору за поништај управног акта.

Предмет нашег истраживања је управо управни спор пуне јурисдикције. Садржински најобимнији део дисертације биће посвећен проучавању облика спора пуне јурисдикције у националним правима, и у домаћем и у упоредним правним системима. На основу проучавања разлога настанка института спора пуне јурисдикције и теоријских схватања те теме биће формиран претходни критеријуми за препознавање облика спора пуне јурисдикције у различитим

националним правним системима. Упоредна законодавства и пракса биће посматрани и проучавани како аутономно, са позиција домаћих теоријских ставова о постојању, облицима и врстама управног спора у предметном праву, као и помоћу сета претходних критеријума који ће бити формиран на почетку самог истраживачког подухвата.

С друге стране, садржински најважнији део дисертације уследиће након егзегезе упоредноправних облика спора пуне јурисдикције. Писање тог дела рада је уједно и циљ самог истраживања. Премда су претходни критеријуми за одређење облика спора пуне јурисдикције методолошка нужност, истраживање ће имати индуктивни логички след. Наиме, након препознавања облика спора пуне јурисдикције у упоредном и домаћем праву, на ред ће доћи апстраховање конкретних манифестација ради уобличавања општијих појмова – појма, врста и модела спора пуне јурисдикције.

Доктрина познаје упоредноправне системе и подсистеме, можемо рећи моделе управног спора – англосаксонски, европскоконтинентални, енглески и амерички, француски и германски и тако даље, али се није бавила изучавањем и стварањем модела спора пуне јурисдикције у упоредном праву ни разврставањем националних правних система у те категорије. Посебно је занимљиво испитати степен поклапања те две врсте модела. Другим речима, у овом истраживању ће бити проверено да ли национални правни системи који припадају одређеном моделу управног спора, на пример, европскоконтиненталном, уређују спор пуне јурисдикције на довољно сличан начин да би поседовале и исти модел спора пуне јурисдикције.

Такође, циљ истраживања је и обрада и критичко сагледавање позитивноправног уређења спора пуне јурисдикције у Србији, као и предлагање *de lege ferenda* законских решења која би могла да омогуће већу заступљеност спора пуне јурисдикције у пракси. Ослонац би нам у том смислу представљала анализа упоредноправних решења и домаће управносудске праксе.

Од бројних разлога који оправдавају избор предложене теме истраживања, сматрамо да постоје три разлога која се издвајају својим значајем.

Пре свега, истраживање спора пуне јурисдикције би требало да допринесе развоју домаће теорије управног права. Тема спора пуне јурисдикције је монографски обрађена у домаћој правној литератури (укључујући ауторе из других земаља насталих на простору СФРЈ) у две докторске дисертације. Прва је „Управни спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ” аутора Луке Драгојловића, која је одбрањена на Правном факултету Универзитета у Сарајеву 1978. године. Друга је новијег датума, из 2011. године, „Управни спор пуне јурисдикције”, ауторке Босилке Бритвић Ветме, која је одбрањена на Правном факултету Свеучилишта у Сплиту. Осим тих монографских радова, институт спора пуне јурисдикције био је предмет једног броја чланака или су му посвећене мање целине у делима посвећеним управном спору уопште. Простора за истраживање очигледно је остало довољно. Кад се томе дода и чињеница да је крајем 2009. године усвојен нови Закон о управним споровима, којим је уређење управног спора пуне јурисдикције немало измењено, појачава се осећај да предметна област представља плодно тло за теоријско и емпиријско истраживање.

Друго оправдање за овакав избор теме лежи у чињеници да, упркос законодавном истрајавању на доста широко постављеној могућности одлучивања у пуној јурисдикцији, управносудска пракса није нашла за сходно да чешће и смелије користи ту могућност. Наиме, један облик спора пуне јурисдикције је постојао чак и у Закону о Државном савету и управним судовима из 1922. године. Затим је Законом о управним споровима из 1952. године уведен спор пуне јурисдикције у области социјалног осигурања, а ове године смо обележили пола века од законске новеле из 1965. године, кад је спор пуне јурисдикције одређен генералном клаузулом у нашем праву, и то под условима који, за основни облик те врсте управног спора, важе и данас. Проучавање упоредноправних законских решења и управносудске праксе, као и анализа праксе Управног суда, могу створити простор за свеже идеје, нова законска решења, која би могла допринети повећању броја и значаја спорова пуне јурисдикције.

Најзад, можда и најважније оправдање за одабир теме јесте оригиналан приступ проучавању исте. Рад ће бити усредсређен на спор пуне јурисдикције на упоредноправном нивоу и анализу овог правног института ван граница

појединачног правног система. Иако у домаћој и упоредној доктрини управног права има радова о спору пуне јурисдикције, они се најчешће ограничавају на разматрање питања која се односе на спор пуне јурисдикције у одређеним националним правним системима. Упоредноправна димензија није главни део таквих радова, а та димензија се често своди на упоређивање конкретног правног система са спором пуне јурисдикције у француском праву, као својеврсном извору и расаднику тог правног института. Изузетак је дисертација Босиљке Бритвић Ветме, чији је главни део упоредноправна анализа спора пуне јурисдикције. Ипак, ни она не тежи уобличавању појма и врста спора пуне јурисдикције који нису просторно и временски омеђени, то јест везани за конкретан тренутак у развоју одређеног правног система, нити покушава да одреди теоријске моделе спора пуне јурисдикције. Управо се у том најширем упоредноправном приступу и покушају уобличавања појма, врста и модела и спора пуне јурисдикције огледа и највећи научни допринос овог рада.

Изложили бисмо и методолошки приступ истраживању.

Обрада научне литературе, домаћег и упоредноправног законодавства и управносудске праксе намеће потребу коришћења неколико метода.

Најпре ће бити употребљен историјскоправни метод. Његова сврха ће се огледати у изналажењу разлога за настанак управног спора пуне јурисдикције у домаћем и упоредном праву. У том погледу је неопходно коришћење и социолошког метода. Ту целину ће заокружити спознаја материјалних извора права – друштвених узрока настанка одређеног правног института. Резултати до којих се буде дошло биће и сами методолошки инструментализовани у наставку истраживања. Како је сам управни спор, па и спор пуне јурисдикције, у поступку непрестаног развоја, историјскоправни метод ће послужити и сагледавању еволуције тих правних института у домаћем и упоредном праву.

Анализа домаћег и упоредног законодавства и управносудске праксе биће подлога за стварање општијих појмова у области предметног истраживања, што је и његов основни циљ. Поменута анализа захтева коришћење више научних метода. Тако ће правнодогматски метод омогућити одређење правог значења

правних норми које регулишу институт спора пуне јурисдикције, било да су оне садржане у законодавству или у управној пракси. Незоставан ће бити и упоредноправни метод. Откривање садржине и компарација различитих националних правних система пружиће нам прилику да шире и дубље осветлимо предмет истраживања. Такође, биће коришћен и метод системског тумачења релевантних правних садржаја. Наиме, само се довођењем у везу одговарајућих института управног спора и управног поступка, а првенствено овлашћења управној пракси и туженог органа управе, може докучити суштина спора пуне јурисдикције, који би се могао сматрати једном од најважнијих повезница те две процесне целине. Као што је већ изложено, у одређивању предмета и циља истраживања, а и у овом излагању, идентификација облика спора пуне јурисдикције у домаћем и упоредном праву значајно ослониће се на телеолошко тумачење обрађених садржаја. Претходно утврђени разлози за настанак спора пуне јурисдикције представљаће инструмент за препознавање његових конкретних облика у упоредном праву.

Одређивање врста, модела и појма спора пуне јурисдикције захтеваће употребу метода научне класификације, с једне, и логичких метода, с друге стране. Од логичких метода биће коришћени аналогија, индукција и дедукција. Рад ће имати облик дедуктивно-индуктивног пешчаног сата. Дисертација ће у свом централном делу имати индуктивни логички след. Идентификовани облици спора пуне јурисдикције у домаћем и упоредном праву послужиће уобличавању појма, врста и модела спора пуне јурисдикције. С друге стране, дедукција ће доћи до изражаја у примени претходних критеријума за препознавање облика спора пуне јурисдикције на конкретне правне системе, као и у поступку провере идентификованих облика спора пуне јурисдикције у домаћем и упоредном праву са становишта дефинитивно одређеног појма, врста и модела спора пуне јурисдикције.

Најзад, давање препорука за *de lege ferenda* уређење спора пуне јурисдикције у домаћем праву, између осталог, изискује и примену статистичких метода обраде домаће управној пракси.

Рад, осим увода и закључка, има пет глава. Прва је намењена обради теоријских концепција домаћих и иностраних аутора о појму и врстама спора пуне јурисдикције, као и утврђивању разлога за настанак управног спора пуне јурисдикције, који заједно треба да послуже постављању претходних критеријума неопходних за идентификацију облика спора пуне јурисдикције у упоредном и домаћем праву. Друга глава посвећена је проучавању упоредног законодавства и управносудске праксе у различитим системима управног спора. Трећа глава се бави домаћим правом и обрађује право Србије, али и права других земаља насталих на простору СФРЈ, због тога што постоји заједничка правна тековина због које ти правни системи и данас имају битне сличности. Четврта је посвећена одређивању појам управног спора пуне јурисдикције. Сврха пете главе је одређивање врста и модела спора пуне јурисдикције. Иако четврта и пета глава, заправо, садрже резултате до којих се дошло истраживањем садржаним у претходне три главе, рад поседује и закључак, који их сажето износи.

Глава I

ОДРЕЂЕЊЕ ПРЕТХОДНОГ ПОЈМА СПОРА ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ

Главни циљ овог рада јесте одређење врста и модела спора пуне јурисдикције у упоредном праву. За остварење тог циља неопходно је одредити претходни појам спора пуне јурисдикције.

Намера нам је да пружимо једну заокружену дефиницију појма спора пуне јурисдикције, која ће се, иако теоријска, ослањати на одговарајуће појавне облике управног спора у упоредном праву. Њихово препознавање у конкретним правним системима изискује постављање одговарајућих смерница. Путокази, то јест критеријуми за идентификацију конкретних примера спора пуне јурисдикције могли би да потекну из два извора. С једне стране, употребили бисмо теоријске поставке различитих аутора. С друге стране, препознавању појединачних форми спора пуне јурисдикције значајно би могло да допринесе разумевање разлога за настанак спора пуне јурисдикције, то јест његова сврха у конкретним правним системима. И овде бисмо морали да се ослонимо на схватања других аутора који одређене облике управног спора класификују као облике спора пуне јурисдикције. То би, следствено, биле окоснице у постављању, у недостатку бољег израза, претходног појма спора пуне јурисдикције. Две поменуте компоненте за његово уобличавање би, заправо, имале улогу координатних оса у референтном систему управног спора у упоредном праву.

Дакле, методолошки поступак одређења појма спора пуне јурисдикције имао би облик дедуктивно-индуктивног пешчаника. Најпре би теоријске поставке о том појму и разлози за настанак конкретних облика спора пуне јурисдикције послужили за препознавање појединачних примера спора пуне јурисдикције у упоредном праву. Затим би потоњи омогућили завршно уобличавање појма спора

пуне јурисдикције, критичко сагледавање и преиспитивање теоријских поставки од којих смо кренули.

1. Теоријске поставке о појму спора пуне јурисдикције

Теоријске класификације врста управног спора биће предмет овог одељка. Одељак је подељен на део о страниј и део о домаћој теорији управног спора. У страниј теорији управног спора биће доминантни француски теоретичари. Посебна пажња је посвећена француским теоретичарима управног права због чињенице да су они први поставили поделе управног спора у којима своје место налази и спор пуне јурисдикције. Осим појма, и термин „спор пуне јурисдикције” (*contentieux de pleine juridiction, plein contentieux*) потиче из француске доктрине. Разлог битнијег ослањања на домаћу теорију управног права тешко да треба објашњавати. Само ћемо напоменути да ће, узимајући у обзир постојање заједничке правне тековине, термин „домаћи” обухватити и ауторе који су стварали током постојања заједничке државе, као и ауторе из земаља насталих на територији СФРЈ.

1.1. Појам управног спора пуне јурисдикције у иностраној управноправној теорији

У француској доктрини постоје две уобичајене класификације врста управног спора – формална и материјална.¹ Те класификације, које су настале пре више од једног века, називају се и класичним.² Потоње класификације се претежно заснивају на њима.³ Теоретичари француског управног права користе

¹ Guyomar, Mattias, Seiller, Bertrand, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris 2010, p. 76; Chapus, René, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^{ème} édition, Paris 2008, pp. 209–213; Melleray, Fabrice, *Essai sur la structure du contentieux administratif français*, L.G.D.J., Paris 2001, pp. 2–3.

² Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 76.

³ *Ibid.*

врсте управног спора одређене тим двама поделама, уз прецизирање или другачије одређивање критеријума поделе, или комбинују критеријуме те две класификације како би дали своје виђење поделе управног спора.⁴

Творцима формалне класификације врста управног спора сматрају се *Léon Aucoc* и *Edouard Laferrière*.⁵ Значај и допринос једног и другог у њеној формулацији се различито оцењује у француској доктрини.⁶

Творцима формалне класификације врста управног спора сматрају се *Léon Aucoc* и *Edouard Laferrière*.⁷ Њихов значај и допринос у њеној формулацији различито се оцењују у француској доктрини.⁸

Aucoc у свом делу *Conférence sur l'administration et le droit administratif* поставља темеље те класификације. *Aucoc*⁹ истиче да управносудска инстанца (*la jurisdiction administrative*) може бити позвана да поступа у три различите ситуације, и то тако што ће одлучивати о самој суштини спора који је произишао из акта управе, уз могућност замене оспореног акта сопственом одлуком, изјашњавати се о смислу и домашају одређеног акта управе или бити позвана искључиво да поништи одређени акт без могућности супституције побијаног акта

⁴ Melleray, *op. cit.*, pp. 3–4.

⁵ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 76.

⁶ Melleray, *op.cit.*, pp. 38 – 40, брани тезу о пресудном значају *Aucoc*-овог дела за настанак ове теорије, уз подробно објашњење садржине и односа књига ова два аутора и битних извода из његове биографије. С друге стране, Gonod, Pascale, *Edouard Laferrière, un juriste au service de la République*, L.G.D.J., Paris, 1997, p. 154 – 179, пружа детаљну анализу доприноса *Laferrière*-а уобличавању формалне класификације. У цитираним делима налазе се даља упућивања на ставове других француских теоретичара о овом питању.

⁷ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 76.

⁸ Melleray, *op. cit.*, pp. 38–40, брани тезу о пресудном значају *Aucoc*-овог дела за настанак те теорије, уз подробно објашњење садржине и односа књига та два аутора и битних извода из његове биографије. С друге стране, Gonod, Pascale, *Edouard Laferrière, un juriste au service de la République*, L.G.D.J., Paris 1997, p. 154–179, пружа детаљну анализу доприноса *Laferrière*-а уобличавању формалне класификације. У цитираним делима налазе се даља упућивања на ставове других француских теоретичара о том питању.

⁹ Aucoc, Léon, *Conférence sur l'administration et le droit administratif*, Dunod 1878, t. 1, p. 424, наведено према Gonod, *op. cit.*, p. 153.

сопственом пресудом.¹⁰ Тиме је уобличено разликовање између управног спора у правом смислу речи (*le contentieux administratif proprement dit*), који ће тек касније бити назван спором пуне јурисдикције, спора за тумачење и спора због прекорачења овлашћења (*le recours pour excès de pouvoirs*).¹¹ *Fabrice Melleray* истиче да је, иако га *Aucos* не наводи изричито, критеријум за такву поделу јасан – овлашћења управног судије.¹²

На тој основи, *Laferrière*, председник Сектора за спорове (*Section de contentieux*) Државног савета, а касније и потпредседник те најзначајније институције која одлучује о управним споровима у Француској¹³ (суштински председник, јер је на челу Државног савета формално био шеф државе), уобличава формалну класификацију. Он у свом делу *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*,¹⁴ које се сматра почетком „научног проучавања правног режима управног спора (па и управног права)”,¹⁵ најпре поставља критеријум поделе, који јој и даје епитет формалне, истичући да овлашћења управног суда немају исту природу и обим у свим споровима.¹⁶ На темељу овлашћења управног суда као мерила поделе, *Laferrière* разликује спор пуне јурисдикције, спор за поништај, спор за тумачење и репресивни спор.¹⁷

¹⁰ *Aucos*, Léon, *Conférence sur l'administration et le droit administratif*, Dunod 1869, t. 1, 1^{ère} édition, pp. 361–362, наведено према *Melleray*, Fabrice, *op. cit.*, p. 41.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Chapus*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁴ *Laferrière*, Edouard L., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, L.G.D.J., Paris 1989. Реч је о репринту првог издања које је објављено 1887–1888.

¹⁵ *Chapus*, *op. cit.*, p. 11. *Chapus* иначе на почетку свог обимног дела о управном спору посвећује посебну пажњу том делу *Laferrière*-а, тако што га наводи као прво и издваја у односу на све остале релеванте библиографске јединице.

¹⁶ *Laferrière*, *op. cit.*, p. 15. Осим тог опредељујућег мерила, *Laferrière* наводи и друге критеријуме, који су накнадним развојем управног спора у Француској, а превасходно спора због прекорачења овлашћења, престали да буду релевантни, као што је могућност уклањања оспореног акта због непотпуно или погрешно утврђеног чињеничном стања или његове нецелисходности. *Ibid.*, pp. 15–17.

¹⁷ *Ibid.*

У спору пуне јурисдикције, судија је овлашћен да оспорени акт измени, замени сопственим, да утврди обавезе и досуди новчане казне. Према његовим речима, управносудска инстанца у тој врсти спора пресуђује између управе и тужиоца „као редовни суд између две парничне странке”¹⁸ *Laferrière* набраја и врсте спорова које су у то време спадале у спор пуне јурисдикције, укључујући спорове произашле из управних уговора, штете проузроковане деловањем субјеката управе и неке посебне врсте спорова, од којих су поједини, они који се, на пример, тичу пореза, јавних добара, избора, у надлежности посебних управносудских инстанци.¹⁹ Ови потоњи се у француској теорији називају „посебним споровима”. За њих је карактеристично да им је предмет законитост оспореног управног акта (као и у спору због прекорачења овлашћења), с тим што се судија не ограничава на његово поништавање, већ га може преиначити или заменити сопственом одлуком.²⁰

У спору за поништај управни суд је овлашћен искључиво да оспорени акт поништи.²¹ *Laferrière* наглашава и то да овде постоје две различите ситуације. У обе управни суд може само да поништи оспорени акт, с тим што се природа оспореног акта разликује. Наиме, он примећује да је у то време пред Државним саветом (*le Conseil d'Etat*) било могуће оспорити било акт одређеног субјекта управе („активне управе” – *l'administration active*), било акт специјалних

¹⁸ *Laferrière, op. cit.*, p. 15.

¹⁹ *Laferrière* затим набраја врсте спорова које су у то време спадале у спор пуне јурисдикције, укључујући спорове произашле из управних уговора, штете проузроковане деловањем субјеката управе и неке спорове за које су задужене посебне управносудске инстанце, а тичу се, на пример, пореза, јавних добара, избора. *Ibid.*, pp. 15–17.

²⁰ *Charus, op. cit.*, pp. 241–242.

²¹ *Laferrière*, као што је поменуто, додаје међу критеријуме разликовања спора за поништај и спора пуне јурисдикције и основ за поништење акта у једном и у другом случају, тако што се у потоњем то може учинити и због непотпуно или погрешно утврђеног чињеничног стања, као и због нецелисходности оспореног акта, док у спору за поништај то није дозвољено. *Ibid.*, p. 17. Тај критеријум разликовања је оспорен већ почетком 20. века у француској доктрини и пракси Државног савета, в. Jèze, Gaston, „Exposé critique d'une théorie en faveur au Conseil d'Etat sur la classification des recours contentieux en recours en annulation et recours de pleine juridiction”, dans *Revue droit public de la science politique en France et à l'étranger*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, no. 25, 1908. (671–691), pp. 684–688.

управносудских инстанци које су решавале спорове у посебним управним областима.²² Први је по природи управни, а други судски акт.²³

Излажући своје схватање спора за поништај, *Laferrière* додаје још једно значајно мерило за његово разграничење од спора пуне јурисдикције. Према том критеријуму акти управе који имају карактер акта јавне власти (*les actes de puissance publique*) могу да буду оспорени само у спору за поништај.²⁴ За разлику од њих, акти управљања (*les actes de gestion*), као што су управни уговори, побијају се у спору пуне јурисдикције. Критеријум природе акта управе који се оспорава, акта јавне власти или акта управљања (*l'acte de gestion*), као мерило за разликовање те две врсте управног спора, јавља се и код других аутора.²⁵

У спору за тумачење, као што сам назив и открива, управни суд је позван само да исказе свој став о стварној садржини или правној ваљаности одређеног акта управе.²⁶ *Laferrière* објашњава и разлику између те врсте управног спора и спора за поништај. У оба случаја, предмет спора може да буде питање правне ваљаности одређеног акта управе, с тим што је само у случају спора за поништај управни суд овлашћен да поништи незаконити акт. У спору за тумачење, управносудска инстанца мора се ограничити на декларацију да је акт незаконит.²⁷ То је последица чињенице да се у спору за тумачење заправо расправљало питање које се у неком другом судском поступку јавило као претходно питање или је странка захтевала да се утврди незаконитост акта управе који је претходно конвалидирао, те није могао да буде поништен.²⁸

²² Примери таквих тела, која су због посебног начина схватања начела поделе власти у француском управном праву представљала део извршне власти, били су *Cour des comptes, conseils de révision, conseils supérieur de l'instruction publique*. *Ibid.*, p. 18.

²³ *Ibid.*, p. 18.

²⁴ *Ibid.*, p. 17.

²⁵ На пример, *Pierre Sandevoir* то узима као централни критеријум разликовања, в. Sandevoir, Pierre, *Etudes sur le recours de pleine juridiction*, L.G.D.J., Paris, 1964, p. 433.

²⁶ *Laferrière, Edouard L., op.cit.*, p. 19.

²⁷ *Ibid.*, p. 20.

²⁸ *Ibid.*

Најзад, репресивни спор је она врста управног спора у којем се не суди актима или деловању управе, већ поступању појединаца које се сматра административним преступом. Пример су прекршаји у јавном домену.²⁹

Допринос *Laferrière*-а формалној класификацији врста управног спора, његову надградњу у односу на писања *Aucoc*-а, на следећи начин је сумирала *Pascale Gonod*, која је делу тог великана француске теорије управног права посветила своју докторску дисертацију. Наиме, његова оригиналност у том питању огледа се у чињеници да је: 1) у оквиру спора за поништај раздвојио спор због прекорачења овлашћења, чији је предмет оцена правилности акта субјекта („активне”) управе, од касационог спора (*le recours en cassation*), у којем се преиспитује одлука управносудске инстанце, то јест акт судског карактера; 2) раздвојио спор за поништај од оног облика спора за тумачење у којем се управни суд изјашњава о правној ваљаности одређеног акта управе (*le recours en appréciation de validité*), као што је претходно објашњено; и 3) раздваја спор пуне јурисдикције од репресивног спора, где су овлашћења управносудске инстанце иста или слична, али усмерена према различитим субјектима, с једне стране, према субјекту управе, то јест његовом акту или поступању, или према појединцима и њиховом поступању, с друге стране.³⁰ Најзад, *Laferrière*-у дугујемо и нове термине за врсте управних спорова које је описао (*annulation, répression, recours en appréciation de validité, recours en cassation*), укључујући и за нас најбитнији, спор пуне јурисдикције (*le contentieux de pleine juridiction*), који је до тада био означавао као управни спор у правом смислу речи (*le contentieux administratif proprement dit*).³¹

Почетком 20. века настаје алтернативна теорија о подели врста управног спора – материјална класификација. Материјална класификација првенствено се везује за имена великих француских теоретичара управног права *Léon-a Duguit*-а и

²⁹ *Ibid.*, pp. 20-21. Ово не укључује прекршаје на јавним друмовима.

³⁰ *Gonod, op. cit.*, p. 154.

³¹ *Ibid.*, p. 178.

*Marcel-a Waline-a.*³²³³ Треба додати и да сам *Duguit* истиче да је коначно уобличавање његове теорије омогућило проучавање дела *Maurice-a Hauriou-a.*³⁴

Према материјалној класификацији, управни спорови се деле на објективне и субјективне. Критеријум поделе нису овлашћења којима управносудска инстанца располаже приликом решавања управног спора,³⁵ већ питање које се пред суд поставља.³⁶

Објективни спор је онај у којем се поставља питање сагласности одређеног правног или материјалног акта са неким општим правним правилом, док се у субјективном спору јавља питање сагласности одређеног акта или поступања са субјективним правом тужиоца, то јест правом тужиоца које је проистекло из појединачног правног акта донетог на основу опште правне норме.³⁷ Другим речима, објективни спор је спор о законитости акта, док је предмет субјективног спора питање да ли одређеном лицу треба признати неко субјективно право, као

³² Chapus, *op. cit.*, p. 210.

³³ Разлику између њихових схватања описује најбоље сам *Waline* у свом делу „Vers un reclassement des recours du contentieux administratif?” (*Revue droit public de la science politique en France et à l'étranger*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, no. 52, 1935. (205–236)). Ту се најбоље и види и допринос *Waline-a* материјалној класификацији.

³⁴ Речима самог *Duguit-a*, „*Hauriou* је имао велику заслугу у указивању на ускост уобичајене концепције судске функције, која смо и ми сами користили.” Melleray, *op. cit.*, p. 126. Усвајање његове дефиниције спора створило је основу за постављање материјалне теорије о подели врста управног спора. Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 101. Melleray детаљно описује настанак и трансформацију *Duguit-еве* теорије под утицајем других аутора, између 1901. и 1906. године, Melleray, *op. cit.*, pp. 112–128.

³⁵ Један од присталица те теорије, *Gaston Jèze*, оштро је критиковао употребу формалне класификације у пракси Државног савета. Формална класификација је у праксу Државног савета ушла преко дела *Laferrière-a*, који је, поновићемо, био потпредседник, а суштински председник те институције (Chapus, *op. cit.*, p. 11). *Jèze* је критику изнео у свом чланку под називом „Exposé critique d'une théorie en faveur au Conseil d'Etat sur la classification des recours contentieux en recours en annulation et recours de pleine juridiction” (*Revue droit public de la science politique en France et à l'étranger*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, no. 25, 1908. (671–691)). Он ту оспорава критеријуме разликовања које су *Laferrière* и други поборници формалне класификације користили у случајевима пред Државним саветом, као што су основи за побијање одређеног акта, природу судске одлуке и природу акта чија се законитост оспорава. *Ibid.*, pp. 684–690.

³⁶ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 101.

³⁷ *Waline*, „Vers un reclassement des recours du contentieux administratif?”, *op. cit.*, p. 222.

што је право из управног уговора или право на накнаду штете причињене поступањем управе.³⁸

Главна критика коју присталице материјалне теорије о подели врста управног спора износе на рачун формалне класификације лежи у разлици критеријума на којима почивају. Речима *Pierre Lampié*-а: „одлука није есенцијални елемент судског акта, јер је она сама одређена другим елементом. Оно што доминира и што је пре свега важно јесте питање повреде права које се разрешава пресудом, то јест констатација. Следствено, према његовом карактеру [карактеру питања које судија треба да разреши – прим. аутора], а не карактеру одлуке која му одговара треба класификовати врсте управног спора.”³⁹ Кад говори о одлуци садржаној у судском акту, *Lampié* заправо мисли на дејство одлуке, то јест на овлашћења суда – да ли може само да поништи оспорени акт или и да га измени и замени сопственом одлуком. Дакле, критика се своди на то да ће овлашћења судије зависити од предмета спора (питања које се поставља) и да је прво изведено и зависи од другог.

Чини се погодним да се на овом месту пружи и терминолошка разјашњења. Материјална класификација носи тај назив зато што почива на садржинском мерилу – критеријуму садржине предмета који суд треба да расправи, док је формална заснована на спољашњем, формалном елементу – овлашћењима која суд има (то јест садржини одлуке суда), без обзира на садржину питања на које суд треба да пружи одговор.

Треба напоменути да постоје и француски теоретичари који изједначавају категорије спорова добијене применом критеријума формалне и материјалне теорије.

Тако *Roger Bonnard* истиче да се врсте управних спорова могу поделити применом два мерила. Према природи контестације, то јест захтева упућеног суду (а што би одговарало критеријуму материјалне класификације), управни спорови

³⁸ Chapus, *op. cit.*, pp. 210–211.

³⁹ Lampié, Pierre, “La distinction des contentieux”, *Mélanges G. Scelle « La technique et les principes du droit public »*, L.G.D.J., 1950, tome I, p. 300, наведено према Melleray, *op.cit.*, p. 62.

се деле на спорове о законитости управних аката и спорове за материјално извршење правних правила.⁴⁰ Прва категорија одговара појму објективног, а друга субјективног спора према материјалној класификацији, с тим што *Bonnard* избегава та два термина зато што тврди да су сви управни спорови субјективни и да се у спору о законитости управног акта одлучује о субјективном праву тужиоца на законитост управног акта.⁴¹ Друго мерило разврставања управних спорова јесте према одлуци садржаној у судској пресуди (што би одговарало овлашћењима суда као критеријуму формалне теорије о подели врста управног спора). Применом тог критеријума управни спорови деле се на спорове за поништај акта и спорове пуне јурисдикције (у којима суд може и да измени или замени оспорени акт сопственом пресудом, а не само да га поништи).⁴²

Bonnard затим наводи да те две поделе „иако аутономне, ипак се међусобно донекле преклапају”, те да је спор о законитости управног акта по правилу спор за поништај акта, а да је спор за материјално извршење правних правила по правилу спор пуне јурисдикције.⁴³

Треба истаћи и чињеницу да приликом поделе управних спорова према поменутиим мерилима, *Bonnard* оставља по страни казнени управни спор (*contentieux administratif pénal*), то јест спор за изрицање санкција лицима која су починила управни прекршај.⁴⁴ Реч је о категорији спорова коју *Laferrière* назива репресивним споровима.

Материјална класификација управног спора не издваја спор пуне јурисдикције, али је за наше истраживање значајна из два разлога. Први, применом њеног мерила може се рашчланити спор пуне јурисдикције на

⁴⁰ Bonnard, Roger, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Librairie Delagrave, Paris, 1934, p. 88.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, p. 89.

⁴³ *Ibid.* Ваља споменути да *Waline* тврди да и сам *Duguít* изједначава објективни спор са спором због прекорачења овлашћења, а субјективни спор са спором пуне јурисдикције, извлачећи такав закључак из *Duguít*-вог коментара судске праксе Државног савета. *Waline*, „Vers un reclassement des recours du contentieux administratif?”, *op. cit.*, p. 213.

⁴⁴ Bonnard, *op.cit.*, p. 88.

подврсте. Други, омогућила је стварање комбинованих теорија о подели врста управног спора, које осветљавају појам спора пуне јурисдикције са додатног становишта.

Трећу групу теорија о подели врста управног спора чине тзв. комбиноване или мешовите теорије. Оне узимају у обзир оба кључна критеријума формалне и материјалне теорије и дају предност једном или другом.

Своје опредељење за комбиновање формалне и материјалне класификације *Jean-Marie Aubu* и *Roland Drago* образлажу на следећи начин: „Обе класификације [формална и материјална – прим. аутора] интересантне су, колико једна, толико и друга, и за жаљење је то што њихова неподударност спречава њихово истовремено коришћење.”⁴⁵

Aubu и *Drago* истичу да предност дају материјалној класификацији, те да управне спорове најпре деле на спор о законитости (термин који сматрају прихватљивијим од термина објективни спор) и спор о правима (уместо термина субјективни спор).⁴⁶ Први је спор у којем суд треба да одлучи о томе да ли је одређени правни или фактички акт у сагласности са неким општим правним правилом, док се други тиче постојања, садржине, дејства или повреде одређеног субјективног права, у првом реду права из управног уговора или права на накнаду штете проузроковане деловањем управе.⁴⁷

Као допунски критеријум поделе *Aubu* и *Drago* узимају ширину и домашај овлашћења управносудске инстанце, а то је кључни критеријум формалне класификације. Примењен на прву основну категорију управних спорова, спор о законитости, дати критеријум омогућава издвајање спорова у којима је судија искључиво овлашћен да протумачи садржину и домашај⁴⁸ или законитост

⁴⁵ Aubu, Jean-Marie, Drago, Roland, *Traité de contentieux administratif*, 3^{ème} édition, LGDJ, Paris, 1984, p. 80.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 80-81.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Aubu* и *Drago* истичу да, упркос називу, спор о законитости обухвата и спорове у којима се питање постављено судији тиче садржине и домашаја одређеног акта, докле год није реч о

одређеног акта, с тим што се ограничава на дату декларацију, затим спорове у којима је судија овлашћен да поништи оспорени акт, надаље, спорове у којима је судија овлашћен да поступа у пуној јурисдикцији – да мења и замењује сопственом одлуком оспорени акт управе и, најзад, спорове у којима је овлашћен да изрекне санкцију приватноправним лицима за управни прекршај.⁴⁹ Свака од тих подврста би одговарала врстама управних спорова према *Laferrière*-овој класификацији – спору за тумачење, спору због прекорачења овлашћења (спору за поништај акта), спору пуне јурисдикције и репресивном спору. Субјективни спор, с друге стране, у поређењу са формалном поделом, обухватао би спорове пуне јурисдикције који се тичу управних уговора и накнаде штете проузроковане управним поступањем. Овде се, дакле, не користи критеријум ширине судских овлашћења као допунски.⁵⁰

Други пример мешовите теорије о подели врста управног спора срећемо у делу *René-a Chapus-a*. Сам *Chapus* је назива синтетичком класификацијом.⁵¹ Он најпре користи сопствени критеријум за поделу врста спорова на најшире категорије, а накнадно користи критеријум формалне и материјалне класификације.

Chapus дели управне спорове на спорове по правним средствима (*contentieux des recours*) и спорове гоњења (*contentieux des poursuites*). Критеријум поделе је предмет спора. Први се тичу одређеног акта, док се други тичу лица, тачније, њиховог противправног поступања.⁵²

садржини субјективних права, јер би у том случају спор припадао категорији спора о правима. *Ibid.*, р. 80.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 80–81.

⁵⁰ *Auby* и *Drago* помињу да се и овде јављају примери спорова који се тичу субјективних права, али у којима је судија овлашћен само да пружи одговарајуће тумачење или да се заустави на поништавању оспореног незаконитог акта, али да су они квантитативно занемарљиви, те да се ту критеријум овлашћења суда не јавља као допунски. *Ibid.*, р. 81.

⁵¹ *Chapus, op. cit.*, р. 211.

⁵² *Ibid.*

Ослањајући се на формалну класификацију, *Chapus* дели спорове по правним средствима на спорове прекорачења овлашћења и спорове пуне јурисдикције.⁵³

Спорови прекорачења овлашћења (*contentieux de l'excès de pouvoir*) рашчлањују се на спорове због прекорачења овлашћења (*recours de l'excès de pouvoir*) (треба обратити пажњу на терминолошку разлику коју *Chapus* прави између основне врсте – *contentieux de l'excès de pouvoir* и подврсте – *recours de l'excès de pouvoir*), спорове за оцену законитости (*recours en appréciation de légalité*) и спорове за утврђивање непостојања акта (*recours en déclaration d'inexistence*).⁵⁴ Као мерило поменутог разврставања наводи се предмет спора. Предмет прве подврсте спорова је поништавање оспореног акта, у другој се само утврђује да је акт незаконит, док се у трећој утврђује да је један акт управе непостојећи, те и нема потребе да се он уклања поништавањем.⁵⁵ Као заједнички садржалац те три подврсте *Chapus* узима чињеницу да се у сва три поставља питање објективног права, то јест питање законитости одређеног акта.⁵⁶ Видимо, дакле, да *Chapus*, с једне стране, издваја категорију спора прекорачења овлашћења употребом формалне класификације,⁵⁷ док, с друге стране, уводи критеријум материјалне теорије о подели врста управних спорова – питање које се поставља управној судској инстанци.

Спорове пуне јурисдикције *Chapus* дели на редовне или субјективне спорове пуне јурисдикције, који обухватају спорове из управних уговора и спорове за накнаду штете проузроковане радом управе, и објективне спорове пуне јурисдикције, у којима суд одлучује о законитости управног акта (појединачног

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 215-217.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 218.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 222.

⁵⁷ Чак и поводом самог назива те врсте управних спорова *Chapus* се позива на *Laferrière*-а, критикујући истовремено његов термин „спор о законитости” (којим *Laferrière* обухвата спорове због прекорачења овлашћења – *le recours pour excès de pouvoir*, усмерене на поништавање акта управе, и спорове касације – *le recours en cassation*, чији је циљ уклањање судске одлуке) због тога што, сматра *Chapus*, спор прекорачења овлашћења не мора имати за предмет и последицу поништавање акта. *Ibid.*, p. 211.

једностраног ауторитативног правног акта управе), али није ограничен на његово поништавање, већ га може преиначити или заменити сопственим актом.⁵⁸ У првом се поставља, како коришћени термини и сугеришу, питање (постојања, садржине, домашај или повреде) субјективног права, а у потоњем питање објективног права, то јест законитости акта. Спорови прекорачења овлашћења и објективни спорови пуне јурисдикције спадају заједно у категорију објективних спорова, а разликују се према овлашћењима суда.⁵⁹ Из тога произилази да *Chapus* комбинује кључне критеријуме поделе формалне и материјалне класификације врста управних спорова.

Chapus сматра да спорови пуне јурисдикције, за разлику од спорова прекорачења овлашћења, представљају сложену, хетерогену категорију спорова, без заједничког имениоца који би их објединио.⁶⁰ *Chapus* пак, говорећи о спору пуне јурисдикције уопште, што ће рећи и о његовом субјективном и објективном виду, наводи да у спору пуне јурисдикције управносудска инстанца има задатак, мисију која се састоји у замени оспореног акта управе сопственом одлуком.⁶¹ Док се у вези са објективним спором пуне јурисдикције чврсто држи поменутог става, истичући да је разграничавајући чинилац у односу на спор прекорачења овлашћења чињеница да ту судија иде корак даље од поништавања, то јест да се ни у ком случају не задржава на истом, већ да сопственом одлуком мења или замењује оспорени акт, то исто не тврди у вези са субјективним спором пуне јурисдикције. Наиме, кад говори о субјективном спору пуне јурисдикције *Chapus* наводи примере спорова пуне јурисдикције у којима се суд задржава на поништавању оспореног акта, где га не замењује сопственом одлуком. Један од тих случајева јесте поништавање одлуке управног органа којом су сауговорачу одузета или умањена права из управног уговора. У том случају самим поништавањем тужилац остварује свој циљ – добија поново уговорна права која

⁵⁸ *Hélène Lepetit-Collin*, чија је докторска дисертација посвећена објективном спору пуне јурисдикције, управо истиче да су два његова елемента кључна: да је реч о спору о законитости акта и да суд има овлашћења карактеристична за пуну јурисдикцију. Lepetit-Collin, Hélène, *Recherches sur le plein contentieux objectif*, L.G D.J., Paris 2011, p. 231.

⁵⁹ *Chapus*, op. cit., pp. 236-249.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 236.

⁶¹ *Ibid.*, p. 233.

су му припадала.⁶² Из тога следи да *Chapus* заправо обухвата спорове пуне јурисдикције (у којима доследно користи множину како би истакао њихову хетерогеност) једном категоријом искључиво тако што их супротставља споровима прекорачења овлашћења и споровима гоњења.

Иако *Chapus* не извлачи критеријум разликовања на овој основи, сматрамо да су примери које он наводи изузетно значајни. Из његових навода, који се ослањају на француско законодавство (у којем су случајеви које он помиње одређени као спорови пуне јурисдикције) и управносудску праксу (где у тим случајевима долази само до поништавања оспорених акта), произилази да у одређеним случајевима тужилац може да оствари свој циљ самим поништавањем оспореног акта управе, без враћања предмета на поновно одлучивање управном органу и без замене уклоњеног акта судском одлуком. Тиме би критеријум разликовања спорова пуне јурисдикције од спорова прекорачења овлашћења могао да се помери са ширине овлашћења судије, у смислу некаквог додатног овлашћења изузев могућности поништавања оспореног акта, ка задовољењу тужиочевог захтева пред самом управносудском инстанцом, без враћања предмета на поновно одлучивање управи.

Најзад, *Chapus* издваја спорове гоњења, који одговарају ономе што се у формалној класификацији назива репресивним споровима,⁶³ то јест спорове за изрицање санкције лицу које је починило управни прекршај.⁶⁴

Auby и *Drago* критикују поделу за коју се определио *Chapus* истичући да се применом основног мерила разврставања добијају две „поприлично неједнаке масе”, те да скоро сви облици спора пуне јурисдикције спадају у категорију спорова по правним средствима, док спорови гоњења обухватају само репресивни

⁶² *Ibid.*, p. 233.

⁶³ *Ibid.*, p. 250.

⁶⁴ Треба поновити да ту врсту спорова издвајају и други француски аутори, истичући управо ту значајну разлику у односе на остале врсте управних спорова у француском праву, чињеницу да нису усмерени ка актима и поступању управе, већ поступању других лица (в. *Bonnard*, *op. cit.*, p. 88), које *Bonnard*, као што је изнето, назива казним управним споровима (*contentieux administratif pénal*).

спор (*Auby* и *Drago* се користе класичном терминологијом формалне класификације).⁶⁵

Представљене комбиноване теорије о подели врста управних спорова имају заједничко разумевање спора пуне јурисдикције. Без обзира на различито разврставање и давање предности једном или другом критеријуму, обе класификације издвајају спор пуне јурисдикције према ширини овлашћења управносудске инстанце (мада не потпуно доследно), а затим у оквиру њега праве разлику између објективног и субјективног спора пуне јурисдикције. Први за предмет има законитост одређеног управног акта, који накнадно може да буде преиначен или замењен судском одлуком, док други обухвата спорове из управних уговора и спорове за накнаду штете нанете деловањем управе. Осим те три теорије о подели врста управног спора, поменули бисмо још једну верзију формалне теорије.

Pierre Sandevair је присталица формалне класификације. Он истиче да је разлика између спора пуне јурисдикције и спора о законитости (*contentieux de légalité*) у ширини овлашћења судије.⁶⁶

Оно што нас је навело да представимо његову теорију о разликовању те две врсте управног спора јесте покушај објашњења узрока те поделе. *Sandevair* објашњава да постоје три врсте аката управе и да свакој од њих одговара једна категорија судског спора. Наиме, он дели акте управе на акте власти или акте чисте управе (*les actes de pure administration, les actes d'autorité*), акте јавног управљања (*les actes de gestion publique*) и акте (приватног) пословања (*les actes de gestion privée*).⁶⁷ Разлика између те три врсте аката управе последица је њиховог „управног интензитета”, „степенa њиховог управног карактера” то јест „дозе јавног интереса” садржаног у акту.⁶⁸ Акти власти се оспоравају у спору о

⁶⁵ *Auby, Drago, op.cit.*, p. 82, fn. 4.

⁶⁶ *Sandevair, op.cit.*, p. 358.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 433–434.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 433.

законитости, акти јавног управљања у спору пуне јурисдикције, а акти приватног пословања пред редовним судовима у парничном спору.⁶⁹

Поменуто је да природу акта управе који се оспорава као допунски критеријум поделе врста управних спорова помиње још *Laferrière*. Ипак, *Sandevair*-ово схватање чини посебним употреба основних принципа на којима почива управно судство, конкретно у Француској, мада се делом може применити и шире, у сврху објашњења те поделе управних спорова. Наиме, *Sandevair* наводи да управно судство у Француској почива на три базична принципа: начелу законитости, подели власти и принципу „Судити управи значи управљати (*Juger l'Administration c'est aussi administrer*)”.⁷⁰ Последњи наведени принцип је последица „идеје помирења” између захтева за деловањем управе и захтева за пружањем заштите права оних којима се управља, између деловања свих и активности појединца, између општег и појединачног интереса.⁷¹

Идеја да се узроци поделе управних спорова на спор о законитости акта и спор пуне јурисдикције траже у самој основи управног судства, у разлозима његовог настанка и постојања, даје посебну вредност тој теорији. Мисао да само подвођење управне делатности, као једног израза државне власти, под контролу друге гране власти – судске, зарад заштите права грађана, представља извор те поделе, чини ту теорију интригантном, научно утемељеном и дубоком.

Пре него што сумирамо схватања француских теоретичара, поменућемо да, осим изнетих, кључних критеријума за класификовање различитих врста управних спорова, у првом реду ради прављења разлике између спора пуне јурисдикције и спора за поништај акта (прекорачење овлашћења), они спомињу и друге, изведене критеријуме, који се могу срести и у другим правним системима. Наиме, осим овлашћења управносудске инстанце у погледу дејства одлуке према побијаном акту (могућност да се он само поништи или да се иде и даље или другачије од тога), и у погледу испитних овлашћења судије, то јест ширине

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 434–436.

⁷¹ *Ibid.*, p. 434.

основа за оспоравање акта, и природе акта који се оспорава, поједини аутори наводе и друга мерила разграничења. Као критеријум се користи дејство судске одлуке према другим лицима. Тако се тврди да у спору за поништај акта судска пресуда има *erga omnes* дејство, док у спору пуне јурисдикције она производи дејства искључиво међу странкама.⁷² Помиње се и тренутак у односу на који судија доноси одлуку. У спору за поништај акта управни суд цени основе за поништавање акта према тренутку његовог доношења, а у спору пуне јурисдикције он приликом доношења одлуке узима у обзир и развој ситуације у предмету након предузимања оспораване активности управе, све до тренутка када он сам доноси своју одлуку.⁷³ На крају се помиње и чињеница да постоје значајне разлике у поступку по тужби за поништај акта и тужби којом се од судије захтева да одлучи у пуној јурисдикцији (на пример, обавеза ангажовања пуномоћника, дажбине, рокови).⁷⁴ Иако за овај потоњи критеријум посебно важи опаска да је реч о изведеном, периферном и мерилу без научног значаја и утемељења, он је у пракси француског управног судства имао велики значај. Заправо је чињеница да је поступак заштите права тужилаца у спору због прекорачења овлашћења био једноставнији и јефтинији била један од важних разлога за његово ширење у пракси.

Изнета виђења француских теоретичара управног права могла би се сумирати на следећи начин. Иако постоје друга, мање заступљена теоријска становишта,⁷⁵ претходно су обрађене три кључне теорије о подели врста управног

⁷² Neilbronner, André, „Recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux”, 1953, p. 183, наведено према Gohin, Olivier, „Le contentieux administratif II, Les recours contentieux”, *Documents d'études, Droit administratif*, Documentation Française, Paris 1988, p. 6.

⁷³ Chapus, *op. cit.*, p. 234.

⁷⁴ Neilbronner, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁵ Преглед алтернативних теорија о подели врста управног спора у француској доктрини управног права може да се нађе у Melleray, *op. cit.*, pp. 258–261. Сам Melleray предлаже алтернативну класификацију управних спорова. Као критеријум поделе узима се циљ којем је законодавац тежио кад је омогућио одређену врсту правне заштите у управносудском поступку. Спорови се, применом поменутог мерила, разврставају на холистичке, у којима законодавац има циљ да заштити колективитет, шире друштвене интересе, и индивидуалистичке, чија је сврха заштита интереса појединца, тј. тужиоца. *Ibid.*, p. 302. За критику Melleray-ове теорије в. Guyoumar, Seiller, *op. cit.*, p. 103. Melleray-ова теорија је слична једној верзији поделе управних спорова на објективне и субјективне која се јавила у домаћој

спора, које су уједно и најшире прихваћене и једино значајне за уобличавање појма спора пуне јурисдикције. Реч је, најпре, о формалној теорији, која за најважнији критеријум узима ширину овлашћења управносудске инстанце у поступку контроле делатности управе и издваја, у првом реду, спор за поништење акта или спор због прекорачења овлашћења и спор пуне јурисдикције. Затим следи материјална класификација, која за критеријум узима питање које се пред судију поставља и дели управне спорове на објективне и субјективне. Најзад, комбиноване теорије узимају у обзир оба наведена критеријума, дајући предност једном или другом, а њихов главни исход, посматрано са становишта предмета овог рада, јесте подела спорова пуне јурисдикције, као спорова у којима суд ужива шири овлашћења, на објективне, где се јавља питање законитости одређеног управног акта, који накнадно може да буде преиначен или замењен судском одлуком, и субјективне, који обухватају спорове из управних уговора и спорове за накнаду штете нанете деловањем управе.

Белгијски аутори деле управне спорове на спорове за поништај акта (*le contentieux de l'annulation*), касационе спорове (*la cassation administrative*), спорове за накнаду штете (*le contentieux de l'indemnité*) и спорове пуне јурисдикције (*le contentieux de pleine juridiction*).⁷⁶ Подела није плод теоријских концепција, већ се заснива на законима о Државном савету Белгије (*Conseil d'Etat, Raad van State*) (*Lois sur le Conseil d'Etat coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973*).⁷⁷ Критеријум поделе, иако није изричито наведен, јесу овлашћења којима управносудска инстанца располаже.

управноправној науци. Према тој подели, објективни спор је онај који тужбом покреће јавни тужилац ради заштите јавног интереса и законитости, док је субјективни онај који покрећу други тужиоци ради заштите својих субјективних права и интереса. Томић, Зоран, *Opuscula управно право*, шесто издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 348–349.

⁷⁶ Leroy, Michel, *Contentieux administratif*, 4^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles 2008, p. 170; Batselé, Didier, Mortier, Tony, Scarcez, Martine, *Manuel de droit administratif*, Bruylant, Bruxelles 2010, p. 776; Lust, Sabien, „Administrative Law in Belgium”, in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Intersentia, Cambridge 2012, pp. 45–52; Somerhausen, Marc, „Administrative Law in Belgium”, in *Administrative law, Western European democracies, Volume II, Belgium, France, Spain*, Aldo Piras [Ed.], Giuffrè, Milan 1997, p. 63.

⁷⁷ Реч је о члановима 11–18 ових закона, Leroy, Michel, *Contentieux administratif, Annexes: Textes fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles 2008, pp. 10–17.

У споровима за поништај акта⁷⁸ и касационим споровима, управносудска инстанца, конкретно Државни савет Белгије (*Conseil d'Etat, Raad van State*), поседује овлашћење да поништи оспорени акт. Те две врсте управних спорова разликују се према природи аката чија се законитост оспорава. У првима, то је акт управе, а у другим – судски акт, одлука ниже управносудске инстанце.⁷⁹

Спор за накнаду штете специфичан је у белгијском управном спору. Наиме, за накнаду штете причињене управним поступањем надлежни су редовни судови у парничном поступку, док је Државни савет овлашћен да одлучује само о штети која је причињена законитим поступањем управе, и то не на основу правних норми већ принципа правичности, а то произилази из теорије о једнакости грађана пред јавним теретима.⁸⁰

Најзад, Државни савет је овлашћен да у таксативно набројаним управним областима, од којих је у пракси најзаступљенија материја локалних избора, одлучује у пуној јурисдикцији, то јест да оспорене управне акте замени сопственом одлуком.⁸¹ У поређењу са француским поимањем спора пуне јурисдикције, управни спор пуне јурисдикције у белгијској управноправној доктрини обухватао би само оно што се у комбинованим теоријама о подели врста управних спорова назива објективним спором пуне јурисдикције. Реч је о споровима у којима је оспорена законитост управних аката, а судија није ограничен на поништавање оспореног акта. С друге стране, белгијски теоретичари спорове за накнаду штете причињене управним радом, чак и кад су у надлежности управног судства, не сматрају споровима пуне јурисдикције. То важи и за спорове

⁷⁸ Уз спор за поништај акта везују се и две врсте акцесорног управног спора – спор за давање суспензивног дејства тужби (*le contentieux de suspension*) и спор за издавање привремене мере (*le référé administratif*). Leroy, *op. cit.*, p. 170. У надлежности Државног савета је и решавање сукоба надлежности између органа управе и сукоба надлежности између управносудских тела. *Ibid.*

⁷⁹ Batselé, Mortier, Scarcez, *op. cit.*, p. 776.

⁸⁰ Leroy, *op. cit.*, pp. 945-951.

⁸¹ Leroy, *op.cit.*, p. 1003; Batselé, Mortier, Scarcez, *op.cit.*, p. 781; Lust, *op.cit.*, p. 51; Somerhausen, *op.cit.*, p. 71.

који произилазе из уговора које закључује управа, а који нису уопште управни спорови у Белгији већ су за њихово разрешења надлежни редовни судови.⁸²

Италијански аутори деле управне спорове на спорове о законитости (*giurisdizione di legittimità*), спорове „и у меритуму” (*giurisdizione „anche in merito”*) и спорове у искључивој надлежности (*giurisdizione esclusiva*) управних судова.⁸³

Најпре би ваљало објаснити разлику између спорова о законитости и спорова „и у меритуму”, с једне стране, и спорова у искључивој надлежности управних судова, с друге стране. Наиме, италијански устав предвиђа да су за спорове о субјективним правима (*diritti soggettivi*) надлежни редовни судови, док су за спорове који се тичу на закону заснованих интереса (*interessi legittimi*) надлежни управни судови.⁸⁴ На закону засновани интерес постоји онда кад се оспорава делатност субјекта управе проистекла из вршења његових јавноправних овлашћења.⁸⁵ Ипак, постоје законом побројани изузеци кад су за одлучивање о споровима који се тичу одређених субјективних права надлежни управни судови. Ти спорови су означени као спорови у искључивој надлежности управних судова.⁸⁶ Мерило поделе је, дакле, природа законом заштићене правне ситуације.⁸⁷

Критеријум разликовања спорова о законитости и спорова „и у меритуму” лежи у ширини овлашћења суда.⁸⁸ Док је у спору о законитости управни суд

⁸² Batselé, Mortier, Scarcez, *op. cit.*, p. 718.

⁸³ Nigro, Mario, *Giustizia amministrativa*. Il Mulino, Bologna 1994. p. 213. Nigro даје пример и новијих теорија о подели управних спорова које се не заснивају на мерилу садржине и предмета судске одлуке, већ на критеријуму садржине и предмета самог судског поступка, в. *ibid.*, p. 215.

⁸⁴ Falcon, Giandomenico, „Judicial Review of Administrative Action in Italy”, in *The administrative reforms in Italy*, Vandelli, Luciano [Ed.], Clueb, Bologna 2000, p. 213. Falcon преводи *interessi legittimi* као легитимне интересе или легитимна очекивања. *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Nigro, *op. cit.*, p. 214.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 215.

⁸⁸ *Ibid.*

ограничен на поништавање одлуке, у спору „и у меритуму” (у теорији се користи и израз *giurisdizione estesa al merito* (надлежност продужена на меритум),⁸⁹ а према терминологији која се употребљава у овом раду одговара спору пуне јурисдикције) суд је овлашћен да замени акт управе сопственом одлуком, односно да одлучи и о самом предмету, меритуму управног поступка.⁹⁰ Постоје аутори који томе додају још један критеријум разликовања – ширину основа за побијање оспореног акта. Наиме, они истичу да се у спору „и у меритуму”, за разлику од спорова о законитости, акти могу побијати не само на основу незаконитости већ и нецелисходности.⁹¹ Најзад, треба поменути и чињеницу да се сви управни спорови у италијанском праву могу поделити на спорове о законитости и спорове „и у меритуму” јер су у оквиру спорова у искључивој надлежности управни судови каткад овлашћени да само пониште оспорени акт, а каткад и да их замене сопственом одлуком.⁹² Дакле, некад ће до пуне јурисдикције, то јест одлучивања у меритуму, доћи у споровима који се тичу на закону заснованих интереса, а некад у споровима који се тичу субјективних права.

Могло би се закључити да и италијански аутори, кад говоре о спору пуне јурисдикције – о спору „и у меритуму”, као мерило разврставања узимају ширину овлашћења суда.

Грчки теоретичари деле све управне спорове на спорове за поништај акта и спорове пуне јурисдикције.⁹³ Та теоријска подела нашла је своје место чак и у грчком уставу.⁹⁴

⁸⁹ Travi, Aldo, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino 2013, p. 188.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 190.

⁹¹ Nigro је заступник те теорије. Nigro, *op. cit.*, p. 214; Travi, *op. cit.*, pp. 214–215.

⁹² Nigro, *op. cit.*, pp. 214–215.

⁹³ Spiliotopoulos, Epaminondas P., *Droit administratif hellénique*, Sakkoulas, Athènes 2004, p. 298; Efstratiou, Pavlos-Michael, „Towards a Unified Judicial Protection in Europe(?): Greece”, *Revue européenne de droit public/European Public Law Review*, no. 9 (1997) 3, (777–789), Esperia Publications, London, p. 779; Fortsakis, Theodore, „Les transformations du contentieux administratif en Grèce”, *Annuaire européen d'administration publique – Centre de Recherches Administratives „Aix-en-Provence”*, Presses Univ. d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, no. 32, 2009, p. 84.

⁹⁴ Реч је о члановима 94 и 95 Устава Грчке из 1975. године. Spiliotopoulos, *op. cit.*, p. 298, fn. 26.

Epaminondas Spiliotopoulos истиче да главни критеријум разликовања те две врсте управних спорова представљају овлашћења којима располаже надлежни управни суд, то јест ширина елемената предмета спора над којима се врши контрола и дејства судске одлуке, с тим што се као допунски критеријуми јављају и захтев који се пред суд поставља и основи за побијање оспорене активности управе.⁹⁵ *Theodore Fortsakis* потпуно преузима та мерила поделе,⁹⁶ док *Pavlos-Michael Efstratiou* наглашава ширину пружене судске заштите.⁹⁷

Spiliotopoulos сматра да је судска заштита тужиоца шира у спору пуне јурисдикције него у спору за поништај акта у следећим аспектима: 1) у спору за поништај акта могу се контролисати само управни (појединачни једностранни правни) акти или ћутање управе у поступку њиховог издавања, док се у спору пуне јурисдикције може вршити контрола уговорних односа у које је ступио субјекат управе, као и управне радње; 2) у спору за поништај акта странка може оспоравати акт само због погрешне примене закона, док у спору пуне јурисдикције може тврдити и да чињенично стање није правилно и потпуно утврђено, односно да је извучен погрешан чињенични закључак; 3) спор за поништај акта, како му и сам назив вели, ограничава судију на поништавање акта у случају утврђивања његове незаконитости, док је судија у спору пуне јурисдикције овлашћен да оде даље од тога и да измени оспорени акт или да тужиоцу досуди накнаду штете проузроковане управним деловањем.⁹⁸

Из тога следи да и у грчкој теорији управног права домет судских овлашћења фигурира као пресудни критеријум разликовања између спора за поништај акта и спора пуне јурисдикције, с тим што се ширина овлашћења не посматра само у односу на дејства судске пресуде, већ и у односу на врсте аката управе који се могу оспоравати и основе њиховог оспоравања.

⁹⁵ *Spiliotopoulos, op. cit.*, p. 298.

⁹⁶ *Fortsakis, op. cit.*, p. 84.

⁹⁷ *Efstratiou, op. cit.*, p. 779.

⁹⁸ *Spiliotopoulos, op. cit.*, p. 300. *Fortsakis* наводи исто (*Fortsakis, op. cit.*, p. 85), док *Efstratiou* остаје при овом потоњем као кључном елементу разврставања (*Efstratiou, op. cit.*, p. 779).

Најзад, споменућемо и теорије о подели управних спорова потекле са немачког говорног подручја.

Између осталог, *Otto Mayer* сматра да се управни спорови могу поделити на спорове пуне и спорове ограничене јурисдикције.⁹⁹ Спорови пуне јурисдикције су они у којима је законодавац ставио одређену врсту предмета, односно ствари у надлежност управном судству без икаквих резерви, то јест одредио да је управни судија позван да их у потпуности расправи и уреди.¹⁰⁰ С друге стране, спор ограничене јурисдикције постоји онда кад је законом предвиђено да је управносудска инстанца овлашћена да испита само неке сегменте одређене врсте предмета, односно ствари, било да су само поједина питања стављена у њену надлежност, било да су нека питања искључена, на пример, контрола целисходности акта.¹⁰¹

Слична је подела *Walter-a Jellinek-a*, који управне спорове дели на пуне (*volle*) и ограничене (*beschraenkte*). Пуну су управни спорови у којима судија може да испитује правна и чињенична питања, као и вршење дискреционе оцене, то јест целисходност оспореност акта, док су ограничени они у којима је дозвољена оцена искључиво законитости, и то правних и чињеничних или чак само правних питања.¹⁰² Та класификација не узима у обзир овлашћења суда у погледу разрешења спора, то јест дејство судске одлуке као критеријум који се најчешће у теорији наводи као пресудни за одређење појма спора пуне јурисдикције, већ ширину основа за побијање оспореног акта, који се, додуше, јавља као допунско мерило за дефинисање истог. То је уједно и разлика у односу на *Mayer-ово* схватање. Из тога следи да *Jellinek* не говори о свим чиниоцима спора пуне јурисдикције, већ узима у обзир само један његов сегмент. Реч је о

⁹⁹ Otto Mayer, *Le droit administratif allemand, Tome premier, Partie général*, V. Giard & E. Brière, Paris 1903, p. 242.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 243.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 243–244.

¹⁰² Jellinek, Walter, *Verwaltungsrecht*, 1928, p. 307, наведено према Поповић, Славољуб, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника Социјалистичке Републике Србије, Београд 1968, стр. 33–34.

подели која одговара немачком управном спору, који не познаје овлашћења управног суда за преиначење или замену оспореног управног акта.¹⁰³

Сагласно сврси овог одељка, могуће је издвојити одређене путоказе који се могу користити за препознавање конкретних облика спора пуне јурисдикције у упоредном праву, које нам пружа инострана управноправна теорија. Прво, да сви аутори без изузетка сматрају да је спор пуне јурисдикције онај у којем управносудска инстанца мења или замењује оспорени управни (појединачни једностранни правни) акт. Друго, да највећи број цитираних теоретичара, са изузетком белгијских аутора, ту сврстава и спор о накнади штете проузроковане управним деловањем, за које је надлежна управносудска инстанца. Треће, спорови проистекли из управних уговора који спадају у делокруг управног судства налазе своје место у категорији спорова пуне јурисдикције. На основу тога, могло би се рећи да „сумњив” да буде сврстан у спор пуне јурисдикције може да буде сваки конкретан облик управног спора у којем управносудска инстанца није ограничена на поништавање оспореног управног акта. Постоје чак и аутори (*Chapus*) који наводе примере спорова пуне јурисдикције у којима управносудска инстанца не иде даље од поништавања оспореног управног акта.¹⁰⁴ Реч је о споровима у којима су поништавањем оспореног управног акта потпуно задовољени захтеви тужиоца пред самом управносудском инстанцом, без враћања предмета на поновно одлучивање управи.

¹⁰³ Kemper, Gerd-Heinrich, „Le pouvoir du juge dans le contentieux administratif allemand, les effets de son jugement et l'exécution de sa décision”, dans *Etudes et documents du Conseil d'État*, La Documentation Française, no. 43 1991 (1992), Paris, (329–340), pp. 330–335.

¹⁰⁴ *Chapus, op. cit.*, p. 233.

1.2. Појам управног спора пуне јурисдикције у домаћој управноправној теорији

Како је поменуто, узимајући у обзир постојање заједничке правне тековине, у овом одељку ће бити поменути и теоретичари управног права који су стварали током постојања заједничке државе, као и аутори из земаља насталих на територији СФРЈ.

Пошто прелазимо на терен једног правног система (односно правних система насталих на заједничкој основи) истакли бисмо и неколико важних временских одредница у његовом развоју, које би могле да баце посебну светлост на схватања и ставове аутора који су своја дела писали у различитим периодима. Наиме, кључни тренутак, са становишта предмета нашег истраживања, јесте доношење Закона о управним споровима из 1952. године. Тим прописом је први пут предвиђено да суд у управном спору може да одлучи у пуној јурисдикцији на основу тужбе поднете против управних аката донетих у стварима социјалног осигурања.¹⁰⁵ У периодима пре и после доношења Закона о управним споровима из 1952. године догодили су се значајни моменти за настанак управног спора пуне јурисдикције. Тако је у периоду пре 1952. године прекретница у развоју те врсте управног спора и уопште раслојавање управних спорова у домаћем праву било доношење Закона о Државном савету и управним судовима из 1922. године. Тим законом је дато овлашћење Државном савету да у случају ћутања органа управе у извршењу његове одлуке донесе одговарајући акт уместо њега. Члан 43. тог закона гласио је: „У колико пресуде Државног савета и управних судова захтевају издавање новог управног акта, а управна власт га не донесе у року од три месеца одкад јој је достављена пресуда, има онај, у чију корист је донета пресуда, право да се жали Државном савету. Државни савет донеће у том случају решење, којим се потпуно замењује управни акт.”¹⁰⁶ Највећа измена уведена након 1952. године, а до данашњег дана важећа, јесте проширење могућности одлучивања у спору

¹⁰⁵ Драгојловић, Лука, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ*, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Сарајеву 1978. године, стр. 87.

¹⁰⁶ Франтловић, Боривоје, *Коментар Закона о Државном савету и управним судовима*, Геца Кон, Београд 1935, стр. 80.

пуне јурисдикције ван домена социјалног осигурања. Законом о управним споровима из 1965. године спор пуне јурисдикције одређен је генералном клаузулом, у свим посебним управним областима, уз испуњење постављених услова (ако то дозвољава природа ствари и утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то).¹⁰⁷

Слободан Јовановић и *Коста Кумануди* разматрали су у својим делима управни спор у периоду пре него што је донет Закон о Државном савету и управним судовима, то јест пре него што је управносудским инстанцама дато овлашћење да макар „окончају тужиочеве патње” настале неизвршењем судске пресуде. Они, вероватно због тадашње монолитности домаћег управног спора, не помињу изричито никакву поделу, али се осврћу на чињеницу да у тадашњем српском и југословенском управном праву није постојала пуне јурисдикције. Они истичу да се „надлежност административног суда своди искључиво на то да може одлукама управних власти признати или одузети обавезну снагу, то значи да [Државни] Савет нема право да их, сам и својом влашћу, измени и на место њих донесе једну нову одлуку.” [прим. аутора]¹⁰⁸ Кумануди иде и корак даље критикујући такво стање управног судства. Према његовим речима, Државни савет „[с]војим одлукама [он] упућује административну акцију на законит и правилан пут, али није у стању да је сам измени: *он не решава спорове него даје основу на којој их треба решити.*” [прим. аутора]¹⁰⁹ Из тога произлази да без овлашћења која суду даје пуна јурисдикција, то јест реформацијских и супституишићких овлашћења, судија и не може да разреши управни спор. Посебан проблем за њега представља немогућност Државног савета да на одговарајући начин санкционише непоступање органа управе по пресуди. У случају доношења новог решења, које није у складу са пресудом, „појединац се мора опет жалити Савету, и та иста процедура могла би се поновити неодређено пута, не дајући никаквог резултата”.¹¹⁰

¹⁰⁷ Драгојловић, *op. cit.*, стр. 87.

¹⁰⁸ Јовановић, Слободан, Кумануди, Коста, *Основи јавног права Краљевине Србије*, Геца Кон, Београд 1909, стр. 72.

¹⁰⁹ Кумануди, Коста, *Административно право*, друго издање, Геца Кон, Београд 1921, стр. 132.

¹¹⁰ *Ibid.*, стр. 133.

Данило Данић помиње поделу врста управних спорова у контексту француског управног права. Он ту пружа једно интересантно језичко решење за француски термин *le contentieux de pleine juridiction* преведећи га као спор „по самом праву”.¹¹¹ Он наводи да у Француској, осим те, постоје још две врсте управних спорова, спор којим се ништи управни акт (*le contentieux de l’annulation*) и спор који има само интерпретативни значај.¹¹² Пресудну разлику између спора за поништај акта и спора „по самом праву” налази у ширини овлашћења суда, то јест у дејству судске одлуке. У првом се „тражи издавање новог управног акта”, док у другом суд и „материјално улази у предмет спора и изриче дефинитивну пресуду”, то јест „изазива одмах реформацију самог управног акта, чија је последица још само једно материјално извршење од стране управне власти”.¹¹³ Он не сматра да је потребна подела домаћег управног спора по истом мерилу, иако је у време кад је његово дело објављено чл. 43 Закона о Државном савету и управним судовима давао могућност нашем Државном савету да донесе решење које у свему замењује акт који је у извршењу пресуде требало да донесе орган управе. Дакле, он ту врсту спорова не ставља у спорове „по самом праву” упркос чињеници да је, да се послужимо Данићевим речима, његова последица „још само једно материјално извршење од стране управне власти”.

Лазо Костић, између осталог, помиње поделу управних спорова на спорове због поништаја и спорове пуне јурисдикције. Саму поделу, као и мерила за њу, преузима из француског права. Од критеријума разграничења, он најпре спомиње врсту заштитног објекта. Према том мерилу, спор пуне јурисдикције може се водити само у случајевима у којима је тужиоцу повређено субјективно право. *A contrario*, ако му је повређен само легитиман, на закону заснован интерес, онда се тужилац мора задовољити вођењем спора због поништаја.¹¹⁴ За следећи критеријум, ослањајући се овде на критеријум који можемо наћи још код

¹¹¹ Данић, Данило Ј., *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Геца Кон, Београд 1926, стр. 97.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Костић, Лазо, *Сабрана дела, Други том – Административно право*, ЗИПС Српска радикална странка, Београд, 2000. (оригинално издање – 1939), стр. 752–753.

Laferrière-a, а делом и на *Jellinek*-ову поделу спорова на пуне и ограничене, коју и наводи,¹¹⁵ Костић узима ширину основа за побијање оспореног акта, то јест ширину испитних овлашћења суда. Тако се у спору пуне јурисдикције могу ценити и правна и фактичка питања (чињенично стање).¹¹⁶ Трећи критеријум су овлашћења суда према управи, односно нападнутом акту управе. Спор пуне јурисдикције дозвољава суду да досуди накнаду штете тужиоцу и да оспорени акт измени, што значи да су одлуке управног суда „саме по себи извршне”, то јест „директно садрже извршни наслов”.¹¹⁷ Он истиче да је тадашњи домаћи управни спор имао искључиво карактер спора због поништаја јер се може захтевати само поништавање оспореног акта, као и да је реч о „изричито ограниченом” управном спору зато што су управни судови разматрали само правна, а не и чињенична и дискрециона питања.¹¹⁸

Костићево схватање садржи две занимљивости. Прва се састоји у томе што он комбинује француску поделу на спор због поништаја и спор пуне јурисдикције и немачку класификацију управних спорова која разлучује пуни и ограничени спор. Потоња узима у обзир само један од критеријума који се користи у француској подели – ширину испитних овлашћења управног суда. С тим у вези је и значајна термилошка новина у којој он изједначава „административни спор због поништаја” и „ограничени административни спор”.¹¹⁹ Друга занимљивост, као и код Данића, јесте то што, иако га чак посебно спомиње, Костић, без образложења, заузима став да спор из чл. 43 Закона о Државном савету и управним судовима „не пружа довољно основа да се ни у том случају говори о пуној јурисдикцији”.¹²⁰ Он то чини упркос чињеници да овде суд, санкционишући ћутање управе у извршењу пресуде, доноси решење које потпуно замењује управни акт. Дакле, то тврди иако су сви критеријуми које он наводи испуњени – управни суд признаје тужиоцу субјективно право, ценећи сва

¹¹⁵ *Ibid.*, стр. 752.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, стр. 752-753.

¹¹⁸ *Ibid.*, стр. 754.

¹¹⁹ *Ibid.*, стр. 752.

¹²⁰ *Ibid.*, стр. 753.

правна и чињенична питања, тако што доноси решење које садржи извршни наслов. Костићев став је вероватно последица разлике између те пуне јурисдикције, да то тако искажемо, „у два корака”, и спора пуне јурисдикције у француском праву, који, тамо где је дозвољен, следи у првом спору.

Треба споменути да Костић, као и раније Данић, нису усамљени у ставу да спор из чл. 43 Закона о Државном савету и управним судовима није једна врста спора пуне јурисдикције. Таквог су схватања и њихови савременици који су писали у периоду важења тог закона.¹²¹ Ипак, неки од њих, иако му одричу карактер спора пуне јурисдикције, уочавају разлику која постоји између тог и других облика управних спорова тога времена. Тако, *Јован Стефановић* вели да је у овом случају Државном савету дато „покрај права суђења и право акције”,¹²² док *Стеван Сагадин* каже да Државни савет „ступа из улоге управног суда и постаје управна власт”.¹²³

Још један спомен спора пуне јурисдикције у контексту тадашњег закона може се наћи код *Љубе Радовановића* и *Божидара Протића*. Они наводе да у одређеним облицима управних спорова, на пример пореским, поводом регулисања пензије, у случају реквизиције, „[с]уд има за дужност не само да контролише примену закона на већ успостављене чињенице, него да пресуди и о постојању самих чињеница”.¹²⁴ Према њиховом разумевању, та врста спорова „највише личи на административне спорове потпуне јурисдикције, чијим се организовањем наш закон није уопште ни бавио”.¹²⁵ Дакле, они овде заправо узимају само један од критеријума који се оригинално помињу у француској доктрини, мерило ширине испитних овлашћења суда, то јест основа за побијање управног акта (због чега, вероватно, и тврде да ти спорови само личе на спорове

¹²¹ Франтловић, *op. cit.*, стр. 80–81; Cavalieri, Celso, *Komentar Zakonu od 17. maja 1922. o Državnom savetu i upravnim sudovima*, Zagreb 1925, стр. 135; Радовановић, Љуб., Протић, Божидар, *Из управно-судског поступка*, Геца Кон, Београд 1928, стр. 24.

¹²² Стефановић, Јован, *О административним судовима и њиховим надлежностима у опште и код нас*, прештампано из „Полиције”, Штампарија „Св. Сава”, Београд 1924, стр. 45.

¹²³ Сагадин, Стеван, *Управно судство*, Државна штампарија, Београд 1940, стр. 197.

¹²⁴ Радовановић, Протић, *op. cit.*, стр. 23.

¹²⁵ *Ibid.*, стр. 24.

пуне јурисдикције), а заправо су далеко ближи немачком разликовању пуних и ограничених спорова, које почива на датом мерилу.

Једини од теоретичара који је писао за време важења Закона о Државном савету и управним судовима, а који наводи да је спор из чл. 43 тог закона облик спора пуне јурисдикције јесте *Иво Крбек*.¹²⁶ Он се заправо, у том периоду, ослања на терминологију и теорију *Bonnard*-а (в. у претходном тексту), те тај спор назива спором о материјалном извршењу, за који, упркос употреби различитих мерила поделе (предмета спора и овлашћења суда),¹²⁷ тврди да се готово потпуно поклапа са спором пуне јурисдикције,¹²⁸ што, уосталом, чини и *Bonnard*¹²⁹ (о Крбековом поимању појма спора пуне јурисдикције биће речи у даљем тексту). Крбек помиње и друге облике спора пуне јурисдикције, који су се могли наћи у посебним законима, с тим што су одређени имали облик претходног управног спора јер им није претходило доношење управног акта, док код других то јесте био случај, те их је сврстао у накнадне управне спорове.¹³⁰

Доношењем Закона о управним споровима из 1952. године, ситуација у домаћој теорији се мења. Појава пуне јурисдикције у стварима социјалног осигурања наводи ауторе да обрате већу пажњу на ту поделу, те да је прилагоде домаћем управном спору, као и да препознају посебне облике спора пуне јурисдикције тамо где их пре доношења тог закона нису налазили. То се најбоље може видети у радовима Славољуба Поповића, који је писао о подели управних спорова и спору пуне јурисдикције и пре и после овог датума (в. даље у тексту).

¹²⁶ Крбек, Ivo, *Diskreciona ocjena*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Tisak Nadbiskupske tiskare, Zagreb 1937, str. 108.

¹²⁷ *Ibid.*, стр. 106.

¹²⁸ *Ibid.*, стр. 107.

¹²⁹ Bonnard, *op. cit.*, p. 89.

¹³⁰ На пример, у прву групу би спадао спор по Закону о општем управном поступку у коме управни судови одлучују о накнади штете настале изменом или укидањем правноснажног управног акта, а у другу групу би улазио спор по Закону о државним монополимима у коме управни судови одлучују о жалбама на решење финансијских дирекција о монополским кривицама. Крбек, *Diskreciona ocjena*, *op. cit.*, str. 179–180.

Мирко Перовић сматра разврставање управних спорова на спор о законитости и спор пуне јурисдикције најбитнијом поделом.¹³¹ Уз те, по угледу на немачку, а донекле и француску терминологију, Перовић користи и одговарајуће синонине – спор о законитости назива ограниченим, а спор пуне јурисдикције – пуним спором.¹³² За кључне критеријуме разликовања он узима овлашћења суда да утврђује чињенично стање и мериторно решава саме ствари. У спору о законитости, суд није овлашћен да сам утврђује чињенично стање, већ искључиво цени чињенично стање које утврђују органи управе. Такође, има право само да провери законитост оспореног акта и да га поништи у случају незаконитости. С друге стране, у спору пуне јурисдикције суд је овлашћен и да сам утврди чињенице случаја и да, осим поништавања незаконитог акта, реши и сам спорни однос. Суд „заснива, мења, поништава и сам утврђује правне ситуације”. Пошто се њом расправља и сам спорни однос, одлука суда је та која се „примењује и спроводи у пракси”.¹³³ Перовић узима претежни циљ спора за још један елемент разграничења. Тако је у спору о законитости у првом плану објективни моменат, то јест заштита и учвршћивање законитости, док је у спору пуне јурисдикције у првом плану субјективни моменат - заштита индивидуалних права и интереса појединаца, с тим што се Перовић ограничава тврдњом да се та два момента ипак преплићу у те две врсте спорова.¹³⁴

Иако наводи да је наш управни спор тог доба, нормативно, чак и више – у пракси,¹³⁵ постављен претежно као спор о законитости, Перовић помиње неколико врста спора пуне јурисдикције у Закону о управним споровима из 1952. године. То су спор за повраћај ствари или накнаду штете причињене поништеним управним актом, затим, спор пуне јурисдикције у стварима социјалног осигурања, као и доношење пресуде, односно решења у случају неправилног извршења или неизвршења раније пресуде.¹³⁶ Перовић сматра да у тада важећем закону постоји

¹³¹ Перовић, Мирко, *Проблеми управног спора*, Савремена администрација, Београд 1959, стр. 83.

¹³² *Ibid.*, стр. 84, с тим што су они на цитираном месту, штампарском омашком, замењени.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, стр. 86.

¹³⁶ *Ibid.*, стр. 85.

и један прелазни облик између спора пуне јурисдикције и спора о законитости. То је случај кад је одређено да суд сам утврђује чињенично стање (чл. 36, ст. 3 ЗУС из 1952. године). Перовић наводи да „ово и није чист случај спора пуне јурисдикције” јер упркос проширењу овлашћења суда у погледу утврђивања чињеница, он својом одлуком не замењује управни акт, већ ће тај акт опет донети орган управе.¹³⁷ То је последица чињенице да Перовић користи два кључна мерила за разграничење спора пуне и ограничене јурисдикције – ширину овлашћења суда и могућност да суд утврђује чињенично стање.¹³⁸ Потоње је, за узврат, последица тадашњег законског решења према којем суд, по правилу, није сам утврђивао чињенично стање већ је решавао на подлози чињеница утврђених у управном поступку.

Иво Крбек наводи четири мерила поделе између спора о законитости акта и спора пуне јурисдикције. Први критеријум је предмет спора. Предмет спора о законитости акта, што се може видети из његовог назива, јесте законитост управног акта; „у првом реду је сам акт, иза њега стоји тек управа која га је донијела”. Предмет спора пуне јурисдикције је, пак, индивидуална правна ситуација, суд треба да утврди (оснује, модификује или укине) ту ситуацију. Ту је „у првом реду сама управа (односно неко друго лице), а тек у другом реду акт или радња који су дали повод тужби”. Крбек сматра да је предмет спора пуне јурисдикције управо уређење правних последица тог акта или радње, а да је питање законитости ту акцесорно.¹³⁹ Спор пуне јурисдикције и спор о законитости акта разликују се и по својој сврси. Сврха првог је искључиво заштита права и правних интереса грађана, док други, осим те субјективне и пре ње, има и објективну сврху – заштиту начела законитости.¹⁴⁰ Крбек тек на трећем месту наводи ширину овлашћења суда као критеријум за ту поделу. У спору пуне јурисдикције основно је, каже он, мериторно одлучивање, где суд може оспорени

¹³⁷ *Ibid.*, стр. 85–86.

¹³⁸ *Ibid.*, стр. 84.

¹³⁹ Крбек, Иво, *Pravo jugoslavenske javne uprave, knjiga III, Funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962, стр. 280.

¹⁴⁰ *Ibid.*

акт изменити, док у спору о законитости акта суд га може „највише касирати”.¹⁴¹ Најзад, Крбек разлику види и у правним ефектима пресуде, који су у спору пуне јурисдикције ограничени на странке у спору, док у спору о законитости могу деловати *erga omnes*.¹⁴² Осим тих основних критеријума за разликовање те две врсте управних спорова, Крбек спомиње још једно изведено мерило. Наиме, он тврди да су спорови пуне јурисдикције због своје хетерогености најчешће дати у надлежност управним судовима системом позитивне еnumerације, док се спор о законитости акта, као заокружена целина, може дати и генералном клаузулом.¹⁴³ Такво схватање је одговарало тадашњем стању и страног и домаћег управног спора. Законом о управним споровима из 1952. године, како је већ речено, једино су спорови из области социјалног осигурања већ по првој тужби могли бити разрешавани у пуној јурисдикцији.

Што се тиче домаћег управног спора, Крбек, по доношењу Закона о управним споровима из 1952. године, разликује сличне врсте као и Перовић - у случају неизвршења или неправилног извршења пресуде од стране органа управе, код накнаде штете и повраћаја одузетих ствари и у споровима из социјалног осигурања.¹⁴⁴ Он додаје још две врсте спора пуне јурисдикције, једну из посебне управне области и посебног поступка – управни рачунски спор, и један посебан по Закону о управним споровима – спор у случају ћутања управе. За овај потоњи Крбек истиче да „није тако чисти спор пуне јурисдикције” као остали јер се не завршава пресудом која замењује управни акт, а и води се „потпуно у облику спора о законитости па се може и представити као спор о законитости”.¹⁴⁵ С обзиром на те две тврдње и на чињеницу да не истиче било какав аргумент у прилог става да је спор у случај ћутања управе спор пуне јурисдикције, остаје нејасно на чему онда Крбек заснива тај став.

¹⁴¹ *Ibid.*, стр. 281.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*, стр. 284. Истих пет критеријума за разликовање спора о законитости од спора пуне јурисдикције наводи и *Иво Борковић*. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb 1981, стр. 408–409.

¹⁴⁴ Крбек, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, op.cit.*, стр. 284.

¹⁴⁵ *Ibid.*

Може се приметити и да Крбек напушта *Bonnard*-ову терминологију, али не и његова схватања. Наиме, критеријум према којем су они разликовали спор о законитости од спора о материјалном извршењу јесте предмет спора. У једном случају то је законитост оспореног управног акта, а у другом одређена правна ситуација коју суд треба сам да утврди, заснује, измени или укине.¹⁴⁶ Према том схватању, спор о законитости се изједначавао са спором за поништење (спором анулације), а спор пуне јурисдикције са спором о материјалном извршењу.¹⁴⁷ Види се да Крбек то сад узима као први критеријум за разграничење појма спора пуне јурисдикције од спора о законитости управног акта, те остаје при идеји потпуног преклапања спора пуне јурисдикције са спором о материјалном извршењу.

Крбек, такође, повезује формалну и материјалну поделу, узимајући у обзир и циљ спора као критеријум. Правећи паралелу између спора пуне јурисдикције и спора о законитости акта, с једне стране, и субјективног и објективног спора, с друге стране, он ипак спору о законитости акта придаје и објективну и субјективну сврху: „иако се код спора о законитости ради првенствено о томе да се уклони незаконитост коју је произвео неки управни акт, одлука о томе спору утјече посредно, а гдјекад и непосредно, на индивидуалну правну ситуацију тужиоца”.¹⁴⁸

Закон о управним споровима из 1965. године проширио је могућност вођења спора пуне јурисдикције увођењем генералне клаузуле. Без обзира на критеријуме за одређивање појма спора пуне јурисдикције, у домаћој управноправној теорији након 1965. године јавља се пет врста управних спорова пуне јурисдикције (с тим што неки аутори изостављају или додају још по неку врсту): 1) основни облик спора пуне јурисдикције до којег је могло доћи у свим управним областима у којима то допушта природа ствари о којој је решавано у управном поступку; 2) спор пуне јурисдикције у случају ћутања управе (под истим условима као и претходни облик); 3) захтев за повраћај ствари, односно

¹⁴⁶ Крбек, *Diskreciona ocjena, op. cit.*, str. 93; *Bonnard*, p. 89.

¹⁴⁷ Крбек, *Diskreciona ocjena, op. cit.*, str. 107; *Bonnard*, p. 89.

¹⁴⁸ Крбек, *Pravo jugoslavenske javne uprave, op. cit.*, str. 280.

накнаду штете проузроковане незаконитим управним актом; 4) спор пуне јурисдикције у случају доношења новог управног акта који није у складу са правним схватањем и примедбама суда у погледу поступка; 5) доношење решења које замењује акт који је надлежни орган требало да донесе у извршењу судске пресуде.¹⁴⁹ Осим облика спорова пуне јурисдикције предвиђених Законом о управним споровима, аутори помињу и спорове пуне јурисдикције предвиђене другим прописима: управно-рачунски спор, спор за накнаду штете нанете ванредним укидањем извршног решења по Закону о општем управном поступку (који је касније пребачен из управног спора у парницу), спор по Закону о узорцима и моделима из 1961. године и Закону о робним и услужним жиговима из 1961. године.¹⁵⁰ Позитивно право пружа још један пример спора пуне јурисдикције у посебној управној области. Реч је о спору у којем је Управни суд овлашћен да измени новчани износ управне мере коју је изрекла Комисија за заштиту конкуренције (чл. 72 Закона о заштити конкуренције¹⁵¹). Врстама спора пуне јурисдикције у домаћем праву биће посвећена посебна пажња у делу који се тиче домаћег управног спора. У наставку овог одељка поменућемо само теоријска схватања која одступају од тог општеприхваћеног разврставања или га допуњују.

Славољуб Поповић у одређивању појма спора пуне јурисдикције пореди француски правни систем са нашим.

Као карактеристике француског спора пуне јурисдикције, Поповић наводи следеће: 1) правни основ спора пуне јурисдикције је увек повреда неког стеченог субјективног права од органа управе; 2) спор пуне јурисдикције је најчешће, али не увек, спор о материјалном извршењу правних правила, то јест спор који се тиче захтева упућеног суду да призна неко субјективно право и да установи да материјално извршење које је садржано у том праву мора бити остварено; 3) суд мериторно решава предмет спора, те објект тужбе може бити захтев за поништај акта, захтев за измену акта, захтев за накнаду штете коју је проузроковао орган управе и захтев за мериторно решење предмета спора; 4) разлози за покретање

¹⁴⁹ Драгојловић даје преглед схватања домаћих теоретичара, Драгојловић, *op. cit.*, стр. 80–84.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ „Службени гласник Републике Србије”, бр. 51/2009 и 95/2013.

спора пуне јурисдикције могу бити повреда закона или правног правила и повреда тужиочевог права признатог другим правним основом, на пример, повреда права из управног уговора; 5) спор пуне јурисдикције може бити и претходни спор, то јест није неопходно да постоји управни акт како би спор био покренут, већ спору може да претходи и предузимање материјалног акта управе или повреда управног уговора; 6) пресуда у спору пуне јурисдикције представља извршни наслов.¹⁵²

За особине спора пуне јурисдикције у тадашњем југословенском праву, Поповић узима следећа: 1) објект тужбе може бити захтев за накнаду штете и повраћај ствари, с тим што се мора поставити искључиво уз захтев за поништај управног акта, као и захтев за поништај управног акта уз истовремено решавање саме управне ствари; 2) решава их исти суд који решава спорове о законитости управних аката; 3) надлежни суд има овлашћење да мериторно реши предмет, то јест да својом пресудом утврди, оснује, модификује или укине неку правну ситуацију.¹⁵³

Поповић сматра да је наш спор пуне јурисдикције ограничен у поређењу са својим француским претходником јер му недостају неке од особина које потоњи поседује:¹⁵⁴ 1) нема карактер спора због материјалног извршења правног правила,¹⁵⁵ 2) увек се јавља у форми накнадног спора, то јест увек му претходи

¹⁵² Поповић наводи и пар процесних карактеристика спора пуне јурисдикције у француском праву, од којих неке не представљају разлику у односу на спор о законитости (то јест због прекорачења овлашћења) – да их решавају Државни савет и управни судови, да рокови за подношење тужбе могу бити и до 30 година и да се тужба таксира и да је могу поднети само адвокати при Државном савету. Поповић, *op.cit.*, стр. 34-36.

¹⁵³ *Ibid.*, стр. 49.

¹⁵⁴ *Ibid.*, стр. 49–50.

¹⁵⁵ Поповић иначе наводи следеће: „[н]аш спор пуне јурисдикције нема карактер спора због материјалног извршења правног правила, јер се он може непосредно водити само против каквог управног акта, а не и у вези са каквом радњом државног органа (нпр. због непосредног извршења правних правила) или због повреде права признатог другим правним основом (нпр. због повреде права из основа каквог уговора).” *Ibid.*, стр. 50. Овде се јавља одређена недоследност. Наиме, на другом месту у истом делу, Поповић то наводи као дефиницију претходног спора (*Ibid.*, стр. 36). Такође, он помиње и то да је један део спорова о материјалном извршењу правних правила у оквиру спорова о законитости управних аката (*Ibid.*, стр. 35), што би значило да се они могли водити и против управних аката, а затим

доношење одређеног управног акта и одлучивање о његовој законитости, чак и кад је у спору постављен захтев за повраћај ствари и накнаду штете; 3) рокови за подношење тужбе знатно су краћи (30 дана према чак 30 година у неким случајевима у француском праву). Поповић наглашава да су одређени облици спора пуне јурисдикције који се сусрећу у француском систему стављени у надлежност редовних и привредних судова у југословенском праву (на пример, спорови из уговора које закључује управа са физичким и правним лицима и спорови за накнаду штете проузроковане законитим и незаконитим деловањем управе).¹⁵⁶ Поредџи наше и француско право, Поповић најпре истиче да у нашем праву „не постоји у чистом облику спор пуне јурисдикције”, а у закључку иде корак даље у тврдњи да „наш спор пуне јурисдикције није прави спор пуне јурисдикције и да он, у ствари, представља једну варијанту спора о законитости управних аката”.¹⁵⁷

У погледу врста спорова пуне јурисдикције у домаћем управном спору, Поповић користи уобичајену поделу.¹⁵⁸ Интересантно је да је Поповић на становишту да спор пуне јурисдикције није постојао у Закону о Државном савету и управним судовима, чак ни у случају из чл. 43,¹⁵⁹ иако идентичну могућност предвиђену Законом о управним споровима из 1965. године (доношење судског

проширити и на меритум ствари, што и јесте суштина домаћег управног спора пуне јурисдикције.

¹⁵⁶ Поповић помиње и да се одређени спорови, који у француском праву спадају у спорове пуне јурисдикције, воде код нас у облику спора о законитости управних аката. Као пример наводи спорове из области непосредних пореза и такси (*Ibid.*, стр. 50). Ипак, дело у којем то износи написано је по доношењу Закона о управним споровима из 1965. године, који је предвидео генералну клаузулу за одређење спора пуне јурисдикције, те је, уз испуњење неопходних услова, спор пуне јурисдикције могао да се води и у тој материји.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*, стр. 51–53.

¹⁵⁹ Поповић се, на име, позива на Крбеков став да је управни спор постојао само у посебним законима (в. у претходном тексту). Поповић, Славољуб, *Судска контрола законитости управних аката у ФНРЈ са нарочитим освртом на француско право*, докторска расправа одбрањена на Правно факултету Универзитета у Београду 1950, стр. 60. Исто понавља и у делу из 1968. године. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, *op. cit.*, стр. 44. Видели смо да је Крбек на другом месту у свом предрадном делу ипак заузео становиште да спор из чл. 43 Закона о Државно савету и управним судовима јесте облик спора пуне јурисдикције. Крбек, Ivo, *Diskreciona ocjena*, *op. cit.*, стр. 108.

решења које замењује управни акт који је орган требало да донесе у извршењу пресуде) сматра подврстом спора пуне јурисдикције.¹⁶⁰

Могли бисмо у одређеној мери да се сагласимо са Поповићевом оценом да је спор пуне јурисдикције рестриктивније постављен у домаћем него у француском праву. То посебно важи за примену тог института у пракси, што и сам Поповић помиње.¹⁶¹ Што се тиче нормативног уређења спора пуне јурисдикције у домаћем и француском праву, ту тврдњу није тако лако оправдати. Француски спор пуне јурисдикције шири је у односу на домаћи у погледу онога што француски теоретичари називају субјективним спором пуне јурисдикције (а што Поповић углавном поистовећује са претходним спором пуне јурисдикције), то јест у погледу могућности вођења управног спора и одлучивања у пуној јурисдикцији у споровима који се тичу накнаде штете проузроковане управним поступањем и који извиру из управних уговора. То је уједно и део у којем смо сагласни са Поповићевим гледиштем. С друге стране, француски управни спор, поготово у периоду у којем је Поповић објавио предметно дело (1968. године), могао је да се води у форми објективног спора пуне јурисдикције (измена или замена оспореног управног акта судском пресудом) само невеликом броју таксативно наведених управних области, које Поповић и помиње,¹⁶² док је домаћи спор пуне јурисдикције већ тад био одређен генералном клаузулом.

Не бисмо уопште могли да се сложимо са Поповићевим ставом да домаћи спор пуне јурисдикције заправо није спор пуне јурисдикције већ само облик спора о законитости управних аката. Стоји тврдња, мада не потпуно, имајући у виду да се спор пуне јурисдикције могао водити и у случају ћутања управе, да домаћи спор пуне јурисдикције представља продужетак спора о законитости управног акта. То га, ипак, не чини мање спором пуне јурисдикције, чак ни у поређењу са француским правом, где такође постоје спорови пуне јурисдикције такве врсте (објективни спорови пуне јурисдикције).

¹⁶⁰ Поповић, *Управни спор у теорији и пракси, op. cit.*, стр. 53.

¹⁶¹ *Ibid.*, стр. 53.

¹⁶² *Ibid.*, стр. 37.

Никола Стјепановић узима овлашћења суда за главни критеријум деобе управних спорова на оне за поништај управног акта и оне пуне јурисдикције, с тим што после додаје и мерило предмета спора. У погледу ширине овлашћења као критеријума, у првој врсти суд, у случају да утврди незаконитост оспореног акта, тај акт само поништава, а сам правни однос не расправља. Предмет те врсте управног спора може бити само управни акт. У спору пуне јурисдикције или потпуном спору, напротив, према Стјепановићевом схватању, могу се побијати и материјални акти управе, а суд није ограничен на питање незаконитости, већ може одлучивати и о целисходности акта, радње, поступка или пропуста управе и суд расправља и „сам спорни правни однос (наређује неко давање; досуђује накнаду штете или повраћај ствари; утврђује статус одређене странке у спору и слично)”.¹⁶³

Стјепановић уобичајеном критеријуму ширине овлашћења додаје и врсту аката који могу бити оспоравани као мерило за разликовање спора пуне јурисдикције и спора за поништај акта. При томе, он не чини то на начин који се среће у француској доктрини управног права, где је било теорија према којима одређеној врсти аката управе, односно појединим типовима делатности органа управе одговарају одређена врста и ширина судске контроле у управном спору. Он тиме превазилази границе не само домаћег спора пуне јурисидикције него и домаћег управног спора уопште јер је овај био (и остао) ограничен на контролу управних аката. Такође, још један корак ван граница југословенског правног система јесте став да је суд овлашћен да оцењује и целисходност оспореног управног акта. Занимљиво је, најзад, приметити примере за „расправљање самог спорног односа” које Стјепановић пружа. Међу њима не фигурира и признавање права и уређивање ствари која је била предмет управног поступка већ је нагласак на накнади штете, повраћају ствари или давањима. Можда је узрок томе чињеница да је спор пуне јурисдикције био дозвољен само у стварима социјалног осигурања, које почивају на признавању права на одређена новчана давања.

¹⁶³ Стјепановић, Никола, *Управно право у СФРЈ, Општи део*, Привредни преглед, Београд 1978, стр. 786.

Лука Драгојловић, један од два аутора са простора бивше Југославије који су се монографски бавили темом спора пуне јурисдикције, пружа ширу дефиницију тог појма од уобичајене у домаћој науци управног права. Према његовом схватању, спор пуне јурисдикције или, како га још назива, спор пуног судовања, јесте „сваки онај спор без обзира на предмет и сврху спора и искоришћено овлашћење суда у коме суд својим актом замењује делимично или у целини управни акт надлежног органа а ефекат је коначно уређивање индивидуалне правне ситуације која је била садржина спора. После одлуке суда престаје свака потреба и могућност да о истој ствари решава надлежни орган управе. Судски акт делује од када би деловао управни акт супституисан актом суда, а представља извршни наслов ако би то могао бити супституисани управни акт”.¹⁶⁴

Дакле, Драгојловић одбацује предмет и сврху спора као критеријум за разграничење спора о поништају акта од спора пуне јурисдикције. Штавише, он сматра да би терминолошки и садржински било исправније да се целокупан управни спор окарактерише као спор о законитости акта јер се суд у сваком тренутку налази на терену легалности, а да се спор о законитости подели на спор о поништају акта и спор пуне јурисдикције узимајући за мерило „домашај судске одлуке по дубини”.¹⁶⁵ То се може оправдати и чињеницом да је спор пуне јурисдикције у нашем праву од 1965. године, уз одговарајуће услове/изузетке, одређен генералном клаузулом.

Далеко интересантнији је његов став да „искоришћено овлашћење суда” није критеријум разграничења. Видело се, а видеће се и у наставку овог поглавља, да домаћи аутори готово без изузетка говоре о ширини овлашћења суда као кључном мерилу разврставања управних спорова на спор за поништај акта и спор пуне јурисдикције. Драгојловићем речима: „[у]потребљена овлашћења од стране суда су различита али је битно да се коначно уређује спорна правна ситуација одлуком суда и да после тога надлежни орган остаје без сваке речи”.¹⁶⁶ Он чак

¹⁶⁴ *Ibid.*, стр. 314.

¹⁶⁵ *Ibid.*, стр. 317.

¹⁶⁶ *Ibid.*, стр. 314.

даје и примере у којима суд само поништава оспорени другостепени акт, а затим и првостепени и тиме окончава предмет, „[у]потребом касаторних овлашћења и супституцијом управног акта суд укида делимично или у целини једну индивидуалну правну ситуацију. Укидањем једне успоставља се друга индивидуална правна ситуација у случају ако је она била укинута доношењем незаконитог решења”.¹⁶⁷ Драгојловићево разумевање појма спора пуне јурисдикције је, следствено, шире од уобичајеног у домаћој доктрини. Упркос томе, наведеном примеру могла би се ставити примедба да суд овде ипак иде корак даље од онога што би урадио у спору за поништај акта, односно да су овлашћења ипак шира, јер он одмењује другостепени орган, одлучује по жалби, без обзира на то што и по жалби поступа касаторно, поништавајући првостепени акт. Поменули смо да *Chapus* даје примере спора пуне јурисдикције у француском праву у којима се суд ограничава на поништавање управног акта (на пример, поништавање одлуке управног органа којом су сауговарачу одузета или умањена права из управног уговора).¹⁶⁸ Ту суд заиста не поступа другачије од онога како би поступао у спору за поништај акта.

Велимир Иванчевић разликује спорове о законитости акта и спорове пуне јурисдикције на основу два мерила. Прво, они се могу поделити према предмету. У првима је предмет законитост оспореног управног акта, а у другима се суди непосредно о субјективном праву, односно обавези странке. Други критеријум јесте ширина овлашћења суда. Спор о законитости, према његовом мишљењу, може имати облик спора констатације, у којем је суд овлашћен само да утврди незаконитост акта, и спора анулације, у којем је овлашћен да поништи акт. С друге стране, у спору пуне јурисдикције суд има шира, мериторна овлашћења.¹⁶⁹ Иванчевић додаје и да су случајеви у којима је суд овлашћен да одлучи у пуној јурисдикцији обично изричито прописани „јер постоји основана бојазан да прекомјерно ширење пуне јурисдикције у управним стварима заправо супституира дјеловање управе: радило би се о несистематском претварању

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Chapus, op. cit.*, p. 233.

¹⁶⁹ *Ivančević, Velimir, Institucije upravnog prava, knjiga I, Zagreb 1983, str. 214.*

управних послова у судске ствари”.¹⁷⁰ Такво схватање је необично због тога што је том периоду могућност вођења спора пуне јурисдикције у југословенском праву већ била одређена системом генералне клаузуле. То значи да су само услови били прописани, а не и управне области или конкретне врсте управних ствари које су могле да се разреше коришћењем ширих, мериторних судских овлашћења.

Ратко Марковић, слично Крбеку, разликује спорове за поништај управног акта или спорове ограничене јурисдикције и спорове пуне јурисдикције према њиховом предмету и циљу, овлашћењима и дејству судске одлуке. Предмет и циљ првог су ужи и односе се искључиво на контролу законитости побијаног управног акта, а другог шири и обухватају и мериторно расправљање индивидуалне правне ситуације, то јест спорног правног односа који произилази из оспореног управног акта.¹⁷¹ Овлашћења суда су у првом случају ограничена на поништавање оспореног незаконитог акта, док у другом суд решава и саму управну ствар која је била предмет управног поступка.¹⁷² Пресуда у спору за поништај управног акта производи дејства према свима, а у спору пуне јурисдикције она делује *inter partes*.¹⁷³ Штавише, говорећи о пресуди у спору пуне јурисдикције, Марковић наводи да она у садржинском смислу има карактер управног акта јер се њоме ствара за тужиоца непосредно нова правна ситуација.¹⁷⁴

Занимљиво је и то да иако не помиње могућност контроле целисходности управног акта у спору пуне јурисдикције, Марковић држи да је суд овлашћен да се, на место туженог чији је акт поништен, користи дискреционом оценом приликом уређивања управне ствари пресудом.¹⁷⁵

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Марковић, Ратко, *Управно право, Општи део*, друго издање, Београд 2002, стр. 513.

¹⁷² *Ibid.*, стр. 513–514.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*, стр. 515.

¹⁷⁵ *Ibid.*, стр. 513–514. Истог су става и неки други аутори, на пример, Лука Драгојловић и Милован Михаиловић – Драгојловић, Лука, Михаиловић, Милован, *Коментар Закона о управним споровима*, Савремена администрација, Београд 1979, стр. 12.

Драган Милков сматра поделу управних спорова на спорове ограничене и пуне јурисдикције основном и најважнијом поделом, а главни критеријум поделе види у обиму овлашћења суда.¹⁷⁶ Милков наводи да суд у спору пуне јурисдикције својом пресудом решава управну ствар и замењује управни акт, те сматра, као што је писао и Лазо Костић, а после њега и Славољуб Поповић (в. у претходном тексту), да таква пресуда представља извршну исправу.¹⁷⁷ У подели спорова пуне јурисдикције у домаћем управном праву, Милков се ослања на уобичајену поделу, која је раније представљена.¹⁷⁸

Доста интересантно је Милковљево схватање да се спор пуне јурисдикције у домаћем праву због законског ограничења оличеног у „природи ствари” не може водити у случајевима кад је пред судом оспорен акт којим је орган наметнуо одређену обавезу странци „јер се самим поништавањем постиже сврха вођења спора”, те да „[н]акон поништавања нападнутог управног акта није потребно ничије ново мериторно одлучивање о конкретној ствари, па ни суда”.¹⁷⁹ Ипак, у опису ширине овлашћења суда као главног мерила поделе и последице употребе таквих овлашћења, он наводи да након одлучивања суда у пуној јурисдикцији „не постоји потреба за било каквом накнадном активношћу органа управе који је донео оспорени управни акт”.¹⁸⁰ Поставља се питање у чему је онда разлика у последицама та два поступања суда. И у једном и у другом случају, упркос чињеници да је аутор једно поступање одредио као спор ограничене, а друго као спор пуне јурисдикције, ствар се не враћа на поновно одлучивање надлежном органу управе.

Такође, помињали смо примере из француског права у којима су неки облици управних спорова одређени као спорови пуне јурисдикције иако у њима суд само поступа касаторно, то јест ограничава се на поништавање оспореног акта

¹⁷⁶ Милков, Драган, *Управно право III, Контрола управе*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2011, стр. 65.

¹⁷⁷ *Ibid.*, стр. 67.

¹⁷⁸ *Ibid.*, стр. 68–71.

¹⁷⁹ *Ibid.*, стр. 68.

¹⁸⁰ *Ibid.*, стр. 67.

(на пример, поништавање акта којим се допушта промена имена).¹⁸¹ Штавише, управо чињеница да је ту довољно поништавање да би се постигла „сврха вођења спора” (прецизније би било рећи да тужилац постиже циљ који је имао у управном поступку – да му се призна одређено право или да одређени акт не буде донет) чини тај управни спор спором пуне јурисдикције.

Најзад, ако бисмо направили паралелу између одлучивања органа управе о одређеној управној ствари у управном поступку и суда у спору пуне јурисдикције, могли бисмо да доведемо такво становиште у питање. Кад првостепени орган управе незаконито утврди обавезу одређеном лицу, па акт којим је то учињено по жалби буде поништен, другостепени орган неће враћати ствар на поновно одлучивање првостепеном органу. Општеприхваћено је становиште у домаћој литератури да је овде реч о мериторном одлучивању другостепеног органа. Такође, кад првостепени орган управе у управном поступку одбије захтев странке зато што он није на закону заснован, то сматрамо мериторним одлучивањем о управној ствари, упркос чињеници да је реч о негативном управном акту и да је ситуација практично уређена тиме што је одбијена промена у правном систему. Како онда можемо да тврдимо да суд не чини то исто кад поништи онерозни управни акт донет по службеној дужности, тиме не дозвољавајући да се догоди промена у правном систему? Дакле, суд ту постиже исти ефекат као и органи управе у малопређашња два случаја, али то не сматрамо мериторним одлучивањем о управној ствари и пуном јурисдикцијом.

Зоран Томић сматра да мерило поделе управних спорова на оне ограничене и пуне јурисдикције лежи у природи и ширини судских овлашћења у управном спору.¹⁸² У спору ограничене јурисдикције суд оцењује законитост оспореног акта или основаност ћутања управе. У случају утврђивања незаконитости акта или ћутања, суд поништава оспорени, односно налаже доношење изосталог акта. Такође, Томић истиче и три додатне врсте пресуда које се могу донети у спору ограничене јурисдикције: 1) пресуда да је оспорени акт без правних дејстава

¹⁸¹ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 94; Chapus, *op. cit.*, pp. 236–238.

¹⁸² Томић, Зоран, *Коментар Закона о управним споровима*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник РС, Београд 2010, стр. 512.

незаконит; 2) пресуда да је тужени поновио свој раније поништени акт; 3) пресуда којом се оспорени акт оглашава ништавим.¹⁸³ Спор пуне јурисдикције је онај у којем суд иде и даље од поништавања оспореног акта у случају утврђивања његове незаконитости и овлашћен је „да у потпуности заштити његова права и правне интересе, *не враћајући исту (у)правну ствар на поновно управно решавање*”. Другим речима, суд, осим судске, решава и управну ствар и доноси акт који у свему замењује онај који је поништен, односно који је изостао.¹⁸⁴ Томић додаје и то да у спору пуне јурисдикције „суд својом пресудом обједињује и судски рад (оцена законитости управног понашања) и управни рад (непосредно одлучивање о правима и обавезама тужиоца)”.¹⁸⁵

Томић детаљно и на више нивоа разврстава различите облике спора пуне јурисдикције.

Најпре говори о четири главна облика спора пуне јурисдикције, ослањајући се на законски текст и поделу коју смо описали као уобичајену у домаћој управноправној науци од доношења Закона о управним споровима из 1965. године.¹⁸⁶ Он, ипак, прави једно одступање од ње. Наиме, одлучивање о захтеву странке за повраћај одузетих ствари, односно накнаду штете проузроковане незаконитим управним актом који је поништен у управном спору Томић сматра само „блиским”¹⁸⁷ спору пуне јурисдикције. За разлику од раније напомене да пуна јурисдикција обједињује судски и управни рад, Томић овде говори о сложеној судској пресуди која садржи управносудску одлуку, којом се поништава или оглашава ништавим оспорени акт, и парничносудску одлуку, којом се одлучује о акцесорном имовинском захтеву.¹⁸⁸ Он се, дакле, приклања законодавчевом схватању да је овде реч о одлучивању о парничним стварима у

¹⁸³ *Ibid.*, стр. 512–512.

¹⁸⁴ *Ibid.*, стр. 513.

¹⁸⁵ *Ibid.*, стр. 108.

¹⁸⁶ *Ibid.*, стр. 520.

¹⁸⁷ Томић, Зоран, *Опште управно право, op. cit.*, стр. 348.

¹⁸⁸ Томић, *Коментар Закона о управним споровима, op. cit.*, стр. 531.

управном спору (чл. 45 Закона о управним споровима из 2009. године), а не о пуној судској јурисдикцији.

Томић затим помиње два облика спора пуне јурисдикције који се могу наћи у посебним законима. Реч је о пуној судској јурисдикцији у локалним изборним стварима¹⁸⁹ и већ поменутој могућности преиначења оспореног решења у погледу висине новчаног износа одређене управне мере у области заштите конкуренције за коју каже да је „специфична пуна јурисдикција у делу управне ствари, која не дира у суштину тог института”.¹⁹⁰

Најзад, најинтересантнија је анализа појавних облика спора пуне јурисдикције у домаћој управној судској пракси. Томић разликује класичну пуну јурисдикцију, посредну пуну јурисдикцију, парапуну судску јурисдикцију и квазипуну јурисдикцију. Класична пуна јурисдикција јесте ситуација у којој суд мериторно решава управну ствар уместо надлежног другостепеног и/или првостепеног органа чији је акт претходно поништио, односно доноси акт уместо органа који је неосновано ћутао. Томић истиче да у посредној пуној јурисдикцији и парапуној судској јурисдикцији мериторно одлучивање није могуће због одређених процесних сметњи. Ту суд доноси процесну, немериторну одлуку, то јест у садржинском смислу доноси управни закључак. Посредна пуна јурисдикција постоји онда кад суд уместо другостепеног органа одбија или одбацује жалбу или обуставља другостепени поступак, те оснажује поништени првостепени који тиме стиче правноснажност. О парапуној судској јурисдикцији се говори онда кад суд обуставља првостепени поступак у ситуацији у којој је жалба у управном поступку била искључена. Најзад, квазипуна јурисдикција је ситуација у којој је суд био у могућности да реши управну ствар, да мериторно одлучи, али је он поступао само процесно, немериторно. То би био случај у којем је суд уважио жалбу, поништио првостепени акт, а затим вратио управну ствар на поновно решавање првостепеном органу. Томић сматра да је овде реч о незаконитом поступању суда.¹⁹¹ Томић спомиње још једну могућу ситуацију коју

¹⁸⁹ *Ibid.*, стр. 523.

¹⁹⁰ *Ibid.*, стр. 119.

¹⁹¹ *Ibid.*, стр. 518–519.

не издваја у посебну врсту спора пуне јурисдикције. То је случај кад суд који одлучује у управном спору наиђе на претходно питање које треба да разреши надлежни суд у парничном или кривичном поступку. Тада он прекида поступак и тиме одлаже мериторно решавање саме управне ствари, то јест класичну пуну јурисдикцију, док се претходно питање не расправи.¹⁹²

Направили бисмо овде једно поређење изнетих теоријских схватања домаћих аутора. Описана посредна пуна јурисдикција, када суд одбија жалбу и оснажује поништени првостепени управни акт, представља пример којим се може успешно побити схватање Лаза Костића (а касније и Драгана Милкова) да је у спору пуне јурисдикције судска пресуда извршни наслов (исправа). Слажемо се са Томићевим ставом да је овде реч о пуној јурисдикцији, иако извршна исправа није пресуда већ оснажени првостепени управни акт. Из тога следи да је то, а не пресуда, правни акт чија ће садржина бити реализована.

Иако Томићево схватање одговара домаћем законском уређењу спора пуне јурисдикције, поставља се питање да ли је такво законско уређење, са теоријског и упоредноправног становишта, исувише уско и круто. Оно искључује одлучивање о накнади штете и повраћају ствари из сфере пуне јурисдикције, упркос чињеници да је ту реч о једном од упоредноправно и теоријски најпрепознатљивијих облика тог правног института. Чак и ако би се истакло да је, примера ради, у француском праву та врста спора постављена шире него у српском праву јер се у управном спору може тражити накнада штете коју је управа нанела било каквим поступањем, то не искључује и могућност да се захтева накнада штете која је наступила као последица извршења управног акта, што је случај у домаћем управном спору. Такође, ограничавањем појма спора пуне јурисдикције на ситуације у којима суд обавезно мериторно одлучује о управној ствари, у смислу да обавезно признаје права и утврђује обавезе, искључује из садржаја тог појма ситуације у којима суд заиста коначно уређује индивидуалну правну ситуацију тужиоца, без могућности и потребе за поновним управним одлучивањем, а није правно могуће признати неко право или утврдити обавезу. Чак и сам Закон о

¹⁹² *Ibid.*, стр. 519.

управним споровима, иако то не назива пуном јурисдикцијом, нормира ту могућност у чл. 42, ст. 1, у којем се наводи да се предмет неће вратити на поновно одлучивање органу управе уколико у тој ствари нови акт није потребан. Тако случај који се наводи као облик спора ограничене јурисдикције – оглашавање оспореног акта ништавим, никад или готово никад, узимајући у обзир природу разлога ништавости, не би могао да доведе до поновног решавања туженог о истој ствари. Видели смо да и пракса не схвата пуну јурисдикцију тако круто, већ даје другачије примере оваквог поступања (случајеви које Томић назива парапуном и квазипуном јурисдикцијом).

Други аутор са простора бивше Југославије који је докторирао, то јест монографски рад посветио теми спора пуне јурисдикције, јесте *Босилјка Бритвић Ветма*. Она се у свом докторату бави упоредноправним (француским, немачким, италијанским, белгијским, холандским и енглеским) уређењем института спора пуне јурисдикције и управног спора уопште, као и својим домаћим, хрватским управним спором. У одређивању појма спора пуне јурисдикције, она не одступа од схватања теоретичара класичне класификације управних спорова у француској доктрини, пре свега од *Laferrière*-овог учења. Једина константа приликом одвајања спора пуне јурисдикције од других врста управног спора, најпре спора о законитости управног акта, вели она, јесте ширина, опсег овлашћења суда. Суд може изменити или заменити сопственом одлуком оспорени управни акт, поништити или изменити управни уговор, досудити накнаду штете или одређени новчани износ итд.¹⁹³ Она додаје још нека (такође у француској теорији помињана) мерила раздеобе – разлику у дејству судске одлуке у спору о законитости управног акта (*erga omnes*) и спору пуне јурисдикције (*inter partes*),¹⁹⁴ као и различит тренутак у односу на који суд процењује чињенично стање случаја кад доноси пресуду у спору о законитости управног акта (тренутак доношења

¹⁹³ Britvić Vetma, Bosiljka, *Upravni spor pune jurisdikcije*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Splitu, 2011, str. 320; Britvić Vetma, Bosiljka, „Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010.”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, Rijeka, br. 1, 2011. (381–405), str. 390–391, доступно на file:///C:/Users/User/Downloads/Bosiljka_Britvic_Vetma.pdf, приступљено 17. децембра 2014. године.

¹⁹⁴ Britvić Vetma, *Upravni spor pune jurisdikcije*, str. 329.

оспореног акта) и спору пуне јурисдикције (тренутак доношења судске одлуке).¹⁹⁵ Она одбацује предмет спора као поуздан критеријум за раздвајање спора о законитости управног акта од спора пуне јурисдикције јер су, према њеном схватању, и један и други у одређеној мери често и спорови о законитости и спорови за заштиту субјективних права.¹⁹⁶

Подвлачењем црте испод излагања домаћих теоријских концепција о подели управних спорова на спорове о законитости управног акта и спорове пуне јурисдикције, могло би се извући неколико закључака.

Најпре, опажа се сразмерност између повећања броја облика и ширењу домашаја спора пуне јурисдикције у домаћем управном праву и раста значаја који се тој врсти управних спорова придавао у науци. Док је период пре Другог светског рата, са изузетком Иве Крбека, обележило негирање постојања спора пуне јурисдикције у нашем праву и готово потпуно ослањање на француско право и управноправну теорију, доношење Закона о управним споровима из 1952. године, који је омогућио суду да одлучује у пуној јурисдикцији и први пут кад се управни спор изнесе пред њега, а не само у сврху правилног извршења сопствених пресуда од стране управе, а посебно измене закона из 1965. године, кад је спор пуне јурисдикције одређен системом генералне клаузуле, навело је већину аутора да ту поделу управних спорова одреде као најважнију и да препознају већи број подврста спора пуне јурисдикције у домаћем управном спору.

Затим, већина аутора, а посебно након 1965. године, сматра да је кључни критеријум за одељивање спора пуне јурисдикције од спора о законитости акта (спора ограничене јурисдикције), ширина овлашћења суда, то јест могућност мериторног решавања саме управне ствари. Осим тога, користе се и други критеријуми познати у упоредном, пре свега француском праву, као што су дејство судске одлуке према трећим, начин одређивања могућности вођења спора

¹⁹⁵ *Ibid.*, стр. 325.

¹⁹⁶ *Ibid.*, стр. 330. Ипак, на другом месту у закључку свог рада, она помиње предмет и садржај, уз интензитет овлашћења суда, као критеријуме за разликовање у материјалном смислу спора пуне јурисдикције од осталих врста управног спора. *Ibid.*, стр. 329.

пуне јурисдикције (енумерација, генерална клаузула), циљ и предмет спора. Нека од тих мерила у упоредном праву су послужила за постављање других подела, на пример, на објективне и субјективне управне спорове (предмет и циљ спора).

Најзад, има аутора који су отишли и корак даље од формуле по којој се спор пуне јурисдикције може препознати по томе што се суд не ограничава на поништавање оспореног акта већ предузима додатне правне радње – решава саму управну ствар или одлучује о имовинском захтеву странке за повраћај ствари и/или накнаду штете. Драгојловић тако истиче да спор пуне јурисдикције не зависи од употребљених овлашћења судије, већ је битно да суд коначно уреди индивидуалну правну ситуацију која је била садржина спора тако да после одлуке суда престаје свака потреба и могућност да о истој ствари решава надлежни орган управе. Томић помиње примере спора пуне јурисдикције у домаћој управној пракси у којима суд не решава управну ствар, а ипак не враћа предмет на поновно одлучивање управи (посредна пуна јурисдикција и парапунa јурисдикција). Ипак, ни њих двојица не сматрају да би се о спору пуне јурисдикције могло говорити и у ситуацији у којој је суд само поништио оспорени акт, чак и уколико се због непостојања потребе доношења новог акта предмет не враћа надлежном органу управе на поновно одлучивање (за разлику од примера у француском праву и теорији – в. *Chapus* у претходном тексту).

Дакле, и домаћа теорија управног права, као и страна, упућује на неограничавање суда на поништавање управног акта као кључни критеријум за препознавање појединачних облика спора пуне јурисдикције у упоредном законодавству и управној пракси.

2. Разлози настанка и постојања управног спора пуне јурисдикције

3. Разум
евање разлога настанка и постојања спора пуне јурисдикције требало би да омогући и лакше препознавање појединачних облика те врсте управног спора у упоредном праву. Покушаћемо да дођемо до општијих закључака о тим разлозима анализом историјских околности у којима је настао и развио се спор пуне јурисдикције, пре свега у француском и нашем, уз анализу још неких правних система.
4. Наста
нак и развој две најважније врсте управног спора у француском праву, спора пуне јурисдикције и спора због прекорачења овлашћења, непосредно је повезан са настанком и развојем француског управног судства. Поменућемо кључне тренутке у развоју једног и другог да бисмо објаснили њихову повезаност (подробно о развоју француског управног спора и управног судства у одељку о француском праву).
5. Најпр
е треба објаснити да је Државни савет Француске настао 1799. године, али да све до 1872. године није сâм доносио одлуку којом се разрешава управни спор, већ је само израђивао предлог одлуке коју би затим донео шеф државе. То је био систем тзв. придржане или задржане правде (*justice retenue*).¹⁹⁷ Законом од 24. маја 1872. године Државном савету је дозвољено да разрешава управне спорове и да своје пресуде, као и редовни судови у Француској, доноси „у име француског народа”. Тиме је систем задржане правде укинут и замењен системом пренете, делегиране правде (*justice déléguée*).¹⁹⁸ Упркос чињеници да су предлози одлука Државног савета и у периоду између 1799. и 1872. године готово без изузетка усвајани и да је потпис шефа државе представљао пуку

¹⁹⁷ Waline, Marcel, *Droit administratif*, 8^{ème} édition, Sirey, Paris 1959, p. 29; Brown, Lionel Neville, Bell, John S, *French Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford 1998, p. 47.

¹⁹⁸ Waline, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 30; Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 10; Brown, Bell, *op. cit.*, p. 47; Boisdeffre, „Le Conseil d’État français”, *op. cit.*, p. 18; Sauvé, *op. cit.*, p. 315.

формалност,¹⁹⁹ сматра се да је управно судство у Француској формално настало 1872. године.

У француском управном праву прво је настао спор који ће касније *Lafferrière* назвати спором пуне јурисдикције, који се у то време једноставно називао управним спором јер друге врсте није било. Управни спор могао је да буде покренут само у случају кад је управа својим актима или поступањем повредила неко „стечено право” појединца - право које му је признато законом или уговором.²⁰⁰ Државни савет или, прецизније, шеф државе на предлог Државног савета, био је овлашћен у управном спору да замени оспорени акт сопственим, односно да изда налог управи (на пример, да накнади штету причињену тужиоцу), то јест одлучивао је о основи самог спора (*contentieux au fond*).²⁰¹ Управни спор није се могао водити против „аката чисте управе”, аката којима управа издаје наређења, поступа са позиције власти.²⁰² Такви акти су се називали дискреционим актима, с тим што тај појам не одговара данашњем истоименом правном институту. Дискреционим су се звали зато што су доношени у областима у којима закон није давао никакво право грађанима.²⁰³ Дискрециони акти заправо нису имали правно везане елементе који би могли да буду оспорени пред Државним саветом. Двадесетих година 20. века²⁰⁴ донете су прве одлуке у спору због прекорачења овлашћења. Тада је суштина те врсте спора заиста одговарала његовом називу. Наиме, у спору због прекорачења овлашћења било је дозвољено оспоравање „аката чисте управе”, али искључиво због ненадлежности

¹⁹⁹ Waline, *Droit administratif, op. cit.*, pp. 29–30.

²⁰⁰ Giltard, Daniel, „L’avenir du recours pour excès de pouvoir”, dans *Le juge administratif et l’Europe*, Lukaszewicz, Boleslaw [Ed.], Institut Français des Sciences Administratives „Grenoble” / Section Rhône-Alpes, Grenoble, Presses Univ. de Grenoble, 2004, p. 208.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 209; Chevalier, Jacques, „L’interdiction pour le juge administratif de faire acte d’administrateur”, dans *L’actualité juridique Droit Administrative*, Dalloz, Paris, no. 28/1972. (67–89), p. 69.

²⁰² Giltard, *op. cit.*, p. 208.

²⁰³ *Ibid.*; Brisson, Jean-François, *Le recours pour excès de pouvoir, Tendances récentes du contentieux administratif*, Ellipses, Paris 2004, p. 7.

²⁰⁴ Различите одлуке Државног савета сматрају се тренутком настанка спора због прекорачења овлашћења, Giltard, *op. cit.*, p. 209; Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 80; Mestre, Jean-Louis, „L’arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir?”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, 19/2003. (211–217).

субјекта који га је донео и само уз овлашћење да се оспорени акт поништи.²⁰⁵ Тада, дакле, ти акти добијају прве правно везане елементе – надлежност за издавање и границе овлашћења. Основи за покретање спора због прекорачења овлашћења су тек накнадно (уочи преласка на систем делегиране правде) проширени тако да укључе повреду материјалног закона.²⁰⁶ Дакле, та врста управног спора имала је циљ да „попуни мртве углове”²⁰⁷ постојећег система управносудске заштите, да спречи управу да своја широка овлашћења приликом доношења „аката чисте управе” прошири на подручје изван своје надлежности.

Ако застанемо на тренутак и размотримо стање француског управног спора до 1872. године, можемо да закључимо да је сврха спора била да, по угледу на управну контролу управе, што је он у формалном смислу тад и био, и парнични поступак, који је могао служити као судски узор, у потпуности разреши спор без потребе да се предмет враћа на поновно одлучивање управи. Не само у управном спору „у правом смислу речи” у којем је одлука управе могла бити замењена или издат одговарајући налог управи, већ и у ондашњем спору због прекорачења овлашћења, никакве накнадне правне активности управе не би било. Уследило би само извршење одлуке донете у спору, уколико је то било неопходно. Да појаснимо, у спору због прекорачења овлашћења, ако Државни савет, односно, формално, шеф државе, утврди да орган управе није био надлежан за доношење одређеног „акта чисте управе”, ни шеф државе ни тужени субјекат управе нису могли по његовом поништавању да у истој ствари донесу нови акт. Из тога следи да би у том случају спор био у потпуности разрешен, то јест да би захтев тужиоца који је успео у спору био у целини остварен.

„Прерастањем” Државног савета у управни суд у формалном смислу све је то промењено. Преласком на систем делегиране правде, Државни савет сам, а што је било широко подржано и у теоријским круговима, почиње да се у највећем броју случајева одриче својих некадашњих овлашћења супституције и издавања налога и ограничава се на поништавање оспорених аката управе, при чему

²⁰⁵ Giltard, *op. cit.*, p. 209.

²⁰⁶ *Ibid.*, pp. 211–212.

²⁰⁷ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, pp. 106–107.

оставља управи овлашћење да из његових одлука сама извлачи закључке о даљем начину поступања у конкретном предмету.²⁰⁸ Битно је имати на уму да је у то време спор због прекорачења овлашћења већ прерастао у спор о законитости акта, то јест да је било дозвољено да се акт поништи и у случају кад орган није прекорачио границе своје надлежности, али је приликом одлучивања погрешно применио закон. То значи да је постојала могућност да поништавањем оспореног акта странка није још потпуно остварила свој захтев према управи већ да је туженом остављено да о њему поново одлучи. Такво поступање Државног савета правдано је потребом да се приликом раздвајања активне од спорне управе, то јест органа управе од управних судова у значењу које је потоњи појам имао у француском праву, поштује самосталност активне управе, с једне стране, и независност управног судства, с друге стране, а сажето је у принцип „забране управном судији да обављао посао управе” (*l’interdiction pour le juge administratif de faire acte d’administrateur*).²⁰⁹ Равнотежа између заштите права и слобода појединаца и узимања у обзир потреба за акцијом управе сматра се једним од кључних квалитета француског управног права уопште.²¹⁰ Самосталност активне управе и независност управног судства нису саме себи циљ. Прва има циљ да обезбеди остварење и заштиту јавног интереса, а друга да пружи заштиту правима појединаца и правних лица. Из тога следи да су француска управносудска пракса и теорија биле на становишту да се одговарајућа равнотежа у достизању та два супротстављена циља обезбеђује ограничавањем управног судства на поништавање оспорених аката управе у највећем броју случајева, чак и тамо где су супституција и издавање налога раније били дозвољени и коришћени. Како је то формулисао *David Bailleul*, спор због прекорачења овлашћења имао је историјску мисију да „подвласти управу правној држави ‘нежним кроћењем’ јавне власти”.²¹¹

²⁰⁸ Chevalier, *op.cit.*, pp. 69, 71.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 67.

²¹⁰ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 4.

²¹¹ Bailleul, David, *L’efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, L.G.D.J., Paris, 2002, p. 382.

Кључна разлика између управног поступка, с једне стране, и грађанског и кривичног судског поступка, с друге, лежи у чињеници да, у већини случајева, прва контролише ауторитативно поступање субјеката управе, док се у друга два поступка контролише, односно санкционише неауторитативно поступање било приватноправних, било јавноправних субјеката. Управо је због тога у Француској и ограничена надлежност Државног савета у односу на управу у виду спора због прекорачења овлашћења (спора за поништај акта).

Неколико закључака би могло да се извуче из овог сажетог описа настанка и развоја управног судства и управног спора у Француској.

Прво и најважније, настанак управног судства непосредно је узроковао поделу управних спорова на спорове пуне јурисдикције и спорове у којима је суд ограничен на поништај оспореног акта. Наиме, спор због прекорачења овлашћења је представљао компромис којим је обезбеђена, каква-таква заштита права грађана и организација у односу на ауторитативно поступање управе, то јест њених аката власти. Схватање начела поделе власти у француском праву и с тим повезана описана специфичност управног судства у односу на друге судске поступке узроковали су настанак те врсте управног спора. Могло би се чак поставити питање да ли би управно судство у формалном смислу уопште и настало, да ли би Државном савету било дозвољено да самостално разрешава управне спорове, или, ако би настало, да ли би његова надлежност била толико скучена услед изумимања одатле контроле законитости ауторитативног поступања управе, да није направљен тај компромис. Што се спора пуне јурисдикције тиче, он је тек настанком управног судства могао да добије својство управног спора, да престане да буде облик управне инстанционе контроле управе. Такође, стварање управног судства у формалном смислу дало је тој врсти управног спора епитет „пуног”, односно „пуне јурисдикције”, тако што се могао разликовати у односу на спор због прекорачења овлашћења као ограничени спор и тиме што се искључиво у контексту судске контроле управе може говорити о пуним или ограниченим овлашћењима, док би то у погледу управне контроле управе, што је тај спор до тада био, представљало плеоназам.

Друго, могло би се устврдити и да је та подела управних спорова основна и најбитнија. Тај закључак не би имао велики значај да управо француски теоретичари материјалне класификације управних спорова нису заснивали своју критику поделе управних спорова која издваја спор пуне јурисдикције на тези да се та подела заснива на несуштинском, формалном, изведеном мерилу – мерилу ширине овлашћења суда. Они су заправо тврдили да то каква ће овлашћења судија имати у управном спору зависи од питања које му је постављено, то јест од захтева тужиоца.²¹² Из тога следи, према њиховом разумевању ствари, да је „старије” питање предмета спора, те самим тим подела на објективне и субјективне управне спорове него овлашћења суда, то јест подела на спорове пуне јурисдикције и спорове у којима су овлашћења суда ограничена. Ипак, ако се мало боље погледа, може се видети да су настанак управног судства и потреба за осигурањем одређеног степена самосталности активне управе у односу на управно судство, узроковали раздвајање до тада монолитног управног спора у којем је пружана потпуна заштита правима појединаца и правних лица, на спор у којем је таква заштита и даље увек обезбеђивана – спор пуне јурисдикције, и онај у којем је суд морао стати на пола пута и предмет вратити на поновно одлучивање туженом органу управе – спор због прекорачења овлашћења. Другим речима, ако та подела извире из самог настанка управног судства и управног спора у правом смислу речи, онда то мора бити „најстарија” и најважнија, основна подела управних спорова.

Најзад, могао би да се извуче још један закључак. На примеру француског права, а поготово упоредноправно посматрано, не би се могло рећи да постоји управни спор пуне јурисдикције *per se* у смислу да је он инхерentan одређеној врсти аката управе или одређеној управној материји. Наиме, *Sandevoir* је изнео теорију да свакој од три врсте аката управе (акти чисте управе, акти јавног управљања и акти (приватног) пословања) одговара одређена категорија судског спора (спор о законитости, спор пуне јурисдикције и парнични спор).²¹³ Разлика између те три врсте аката управе последица је њиховог „управног интензитета”,

²¹² Lampué, Pierre, „La distinction des contentieux”, *Mélanges G. Scelle „La technique et les principes du droit public”*, L.G.D.J., 1950, tome I, p. 300, наведено према Melleray, *op. cit.*, p. 62.

²¹³ *Sandevoir, op. cit.*, p. 433.

„степен њиховог управног карактера”, то јест „дозе јавног интереса” садржаног у акту.²¹⁴ Он је покушао да теоријски апстрахује и „очисти” спор пуне јурисдикције од ауторитативних појединачних правних аката управе и да је веже за категорију аката јавног управљања (на пример, управних уговора). Упркос томе што добро увиђа одређене правилности, његова теорија није потврђена у пракси. *Sandevair* је исправно увидео да у већини правних система спорови који се тичу уговора које закључује управа или спорова који се тичу одговорности управе за причињену штету и новчаних давања спадају у надлежност редовних судова у парници или, ако се о њима одлучује у управном спору, онда је суд опскрбљен овлашћењима пуног судовања – могућношћу измене или замене оспореног акта управе или досуђивања накнаде штете (в. поглавље о упоредном праву). Ипак, и овде постоје изузеци.²¹⁵ Такође, чињеница је и то да се у највећем броју случајева управни акти, као ауторитативни акти управе, оспоравају у спору у којем судска овлашћења не иду даље од његовог поништавања. Ипак, и само француско право нам даје супротан пример. Пуна јурисдикција је у француском праву, и пре и после 1872. године, била могућа и у случајевима у којима су права појединаца и правних лица повређена „актима чисте управе”, то јест актима власти. Пример за то је фискални спор.²¹⁶ Тим пре би пример за тако нешто било наше право у којем се основни облик спора пуне јурисдикције (чл. 43 Закона о управним споровима из 2009. године) односи на управне акте. У француском спору, већ од самог настанка управног судства у формалном смислу, а и пре тога, спор пуне јурисдикције могао се водити против управних аката и управних уговора и могао се постављати захтев да управа накнади штете или исплати друго новчано потраживање. Самим тим не би се могло тврдити да је разлог настанка спора пуне

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ Управо је у француском праву, након чувене одлуке Државног савета у случају *Lafage*, могуће захтев који се тиче накнада државних службеника изнети у спору због прекорачења овлашћења, али је то последица чињенице да је спор пуне јурисдикције у француском праву скуп и компликован, те се отварањем такве могућности, уз чињеницу да, очигледно, француска управа поштује и правилно извршава одлуке управних судова у највећем броју случајева, изашло у сусрет тужиоцима, који су тиме могли лакше и јефтиније да заштите и остваре своја права. Детаљно о пресуди *Lafage*, в. Guillien, Raymond, *L'exception de recours parallèle*, Libr. du Recueil Sirey, Paris 1934, pp. 115–128.

²¹⁶ Giltard, *op. cit.*, p. 209; Бребан, Ги, *Административно право Француске*, ЈП Службени лист СРЈ, ЦИД, Београд–Подгорица 2002, стр. 453.

јурисдикције и сврха његовог постојања оспоравање одређене врсте аката или поступања управе.

Спор пуне јурисдикције није настао у вези са одређеном управном области или материјом. Спор пуне јурисдикције у француском праву постоји у различитим управним областима (фискални спор, управни уговори, накнада штете, пензије, опасна постројења, зграде које могу да се сруше, изборни спорови).²¹⁷ Још бољи пример нуде правни системи попут нашег, који познају општу клаузулу у одређењу предмета спора пуне јурисдикције. Из тога следи да је на законодавцу да одреди у којим управним материјама жели да пружи потпуну заштиту правима појединаца у односу на управу и да то не може бити његов *raison d'être*.

Развој француског управног спора нам је више послужио за објашњење разлога настанка спора ограничене јурисдикције, који се састоји у потреби обезбеђивања самосталности у раду управе и спречавања да управни суд прерасте у врховну управну власт. Француско право указује и на један од разлога за ограничавање самосталности управе и могућност супституисања управног судства на њено место, а то је заштита „стечених права”. Такво схватање данас не би могло да се узме у обзир, јер су суштина спора и садржине дискреционе оцене промењени. Наиме, и у спору због прекорачења овлашћења штите се права појединаца и организација, а ипак су овлашћења управног суда ограничена. Из тога произилази да нас то враћа на тврдњу да је законодавац слободан да процени у којим управним материјама ће дати „одрешене руке” управном суду да пружи потпуну заштиту грађанима одмењујући субјекта управе који је донео незаконит акт.

Историјат других правних система нам можда може пружити одговоре на питање у којим је то ситуацијама, односно зарад којих циљева, законодавац био вољан да да преимућство заштити права грађана у односу на самосталност управе као гране државне власти у односу на судство.

²¹⁷ Бребан, *op. cit.*, стр. 453.

Први разлог свакако јесте поштовање одлука судске власти, то јест обезбеђивање дејстава пресуђених ствари. Најбољи пример за то је настанак спора пуне јурисдикције у нашем праву. Поменуто је да је Закон о Државном савету и управним судовима предвидео одлучивање суда у пуној јурисдикцији у случају неизвршења судске пресуде из ранијег управног спора. Тешко да је потребно неко посебно образложење за такав став законодавца. Као што је ограничавањем овлашћења управног судства у односу на управу обезбеђено поштовање самосталности потоње и равнотежа тих двеју грана власти, тако је описаним законским решењем постигнуто и обрнуто, поштовање и заштита независности управног судства од извршне власти.

Други разлог је повезан са претходним, а састоји се у спречавању „пинг-понг ефекта”, то јест немогућности тужиоца да оствари своја права због тога што је тужени орган управе неправилно извршио судску пресуду. Тај облик спора пуне јурисдикције се у нашем важећем Закону о управним споровима назива активним непоступањем по пресуди (чл. 70).

Трећи разлог, сличан првом, али тачком посматрања са становишта тужиоца, а не суда, јесте поштовање права грађана на процесно поступање, то јест заштита грађана од самовоље управе. Стари аустријски закон дозвољавао је спор пуне јурисдикције искључиво у случају ћутања управе.²¹⁸ Овде је право странке да се о њеном захтеву одлучи у складу са законом стављено у први план, док је у претходном случају то било у другом плану, а поштовање судске власти у првом.

Четврти, а можда и најважнији разлог за увођење спора пуне јурисдикције јесте повећање делотворности судске заштите и временско скраћење целокупног поступка остваривања и заштите права грађана и правних лица.²¹⁹ Тај разлог је, треба приметити, шири од другонаведеног, јер није реч само о спречавању „пинг-понг ефекта”, већ уопште о убрзању дефинитивног разрешавања спора, па и у случајевима у којима тужени још увек није злоупотребио власт. Примере можемо лако наћи у домаћем праву. Осим два поменута спора пуне јурисдикције у случају

²¹⁸ Драгојловић, *op.cit.*, стр. 46.

²¹⁹ *Ibid.*, стр. 88.

неизвршења или неправилног извршења судске пресуде, који између осталог имају и ту сврху, основни облик спора пуне јурисдикције из чл. 43 Закона о управним споровима управо тежи том циљу. Чак бољи од тога је пример овлашћења суда да по поништавању незаконитог управног акта досуди накнаду штете или да нареди повраћај одузете ствари. Управни суд је ту одвагао да ће он, пошто располаже свим потребним чињеницама, а ствар је правно разјашњена утврђивањем незаконитости оспореног акта и његовим поништавањем брже пружити потпуну заштиту него што би се то догодило у случају упућивања тужиоца на парницу. Јасну илустрацију такве тежње можемо наћи и у важећем македонском праву. Наиме, македонски закон, између осталог, обавезује управни суд да одлучи у пуној јурисдикцији уколико је акт поништен због погрешне примене материјалног закона.²²⁰ Зашто би суд враћао предмет на поновно одлучивање туженом кад је чињенично стање неспорно међу странкама, а правно питање разјашњено тако да орган управе има само једно законски исправно решење²²¹ пред собом? Законодавац је стога предвидео да ће суд одлучити у пуној јурисдикцији како би странка брже остварила своја права. Истовремено би се тиме повећала ефикасност туженог органа управе који не би морао поново да одлучује у истом предмету.

Можда је најинтересантнији разлог за настанак спора пуне јурисдикције изузимање политички осетљивих ствари из надлежности политичко-извршних органа. Наиме, у Белгији о споровима поводом локалних избора одлучује Државни савет у пуној јурисдикцији.²²² То законско решење је донето због проблема који су настали након локалних избора одржаних 1932. године у малом месту у Белгији (*Hastières*) са око 600 становника. Разлика између две политичке

²²⁰ Закон за управните спорови (чл. 40), доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 13. јула 2014. године.

²²¹ Исти члан македонског закона прописује да природа ствари мора да буде таква да дозвољава одлучивање у пуној јурисдикцији. То сигурно неће бити случај са дискреционим актима. Из тога следи да се овде мисли на случај кад је због погрешне примене материјалног закона поништен правно везани акт.

²²² Leroy, *op. cit.*, p. 1004.

листе након пребројавања гласова износила је два гласа.²²³ Надлежни првостепени орган (*la députation permanente de Namur*) санкционисао је неколико неправилности које су се догодиле на изборима и утврдио резултат у корист једне од листа. Одлучујући по изјављеном правном средству министар, као другостепени орган, изменио је одлуку првостепеног органа и признао предност на изборима другој листи, која је, притом, била листе његове политичке странке. Посланик у националном парламенту, који је припадао другом табору, тражио је интерпелацију и у парламенту је већином гласова усвојен његов предлог којим се осуђује одлука министра. Након тога, као последица самог гласања, не и предмета гласања, премијер је најавио своју оставку. Краљ је ту оставку одбио у отвореном писму премијеру у којем се, између осталог, наводи да он, као и цела држава, не могу да разумеју како судбина владе може да зависи од „питања валидности избора у једном селу”.²²⁴ *Michel Leroy*, председник већа у Државном савету Белгије, закључује да је спор пуне јурисдикције овде настао услед тежње да се влада ослободи „политички експлозивних надлежности”.²²⁵

На крају, могли бисмо да закључимо две ствари.

Специфичност управног судства огледа се у чињеници да контролише ауторитативно поступање друге гране власти. Теорија поделе власти и самосталност управе у обављању послова из своје надлежности налагали су, а налажу и данас, ограничавање судске контроле делатности управе, било ограничавањем овлашћења суда у преиспитивању одређених елемената те делатности, као што је целисходност, било ограничавањем овлашћења суда у начину санкционисања незаконите управне делатности, на поништавање

²²³ Разлика је заправо била и мања од два гласа, износила је један глас и 6/7, јер су у то доба гласови били дељиви на локалним изборима у Белгији. *Ibid.*, p. 1006, fn. 1.

²²⁴ *Ibid. Leroy* наводи још један пример спора пуне јурисдикције, који је настао услед избегавања политички осетљивих ствари. Реч је о испитивању знања језика изабраних представника у општинама са посебним језичким режимом у Белгији. *Ibid.*

²²⁵ *Ibid.*, p. 1006. *Leroy* то сматра узроком који је довео до таквог законског решења, с тим што треба имати на уму да се описани догађај одиграо 1932. године, а да је Државни савет Белгије образован законом из 1945. године. Ипак, први нацрт закона припремљен је још 1930. године, а рад на закону је прекинуо Други светски рат. *Ibid.*, pp. 75–78.

оспореног акта или чак само на утврђивање незаконитости, било изузимањем одређених аката управе од судске контроле.

С друге стране, у одређеним случајевима творци правних норми сматрају да постоје претежнији интереси од очувања прерогатива извршне власти. У тим случајевима је правима и интересима грађана и правних лица обезбеђена потпуна заштита, те управни суд одмењује субјекте управе. Разлози се, као што се могло видети, крећу од заштите судске власти или грађана од самовоље управе, преко потребе за бржим и ефикаснијим остварењем и заштитом права појединаца, до пребацивања политички осетљивих послова управе у надлежност судовима, као органима који не зависе од јавног мњења и политичког опортунитета.

Глава II

УПРАВНИ СПОР У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Након теоријских смерница о суштини и разлозима настанка и постојања спора пуне јурисдикције, неопходно је описати конкретне облике управних спорова које постоје у упоредном праву како би могла да буду остварена три кључна циља овог рада – да се дефинишу појам, врсте и модели спора пуне јурисдикције. У описивању конкретних правних система употребљаваћемо термине и поделе увржене у доктрини тих правних система, али тиме нећемо бити везани приликом уобличавања сопствених закључака о спору пуне јурисдикције.

Пре описивања конкретних правних система поставићемо питање који би то правни системи требало да буду. Дакле, неопходно је да се класификују системи судске контроле управе у упоредном праву. То је потребно из два разлога. Први и важнији, да би изабрани национални правни системи представљали репрезентативан узорак на основу којег би могли да се формулишу ваљани закључци. Друго, то би нам пружило прилику да проверимо да ли земље које улазе у исту групу система судске контроле управе уопште спадају у исту групу и према начину на који су уредиле спор пуне јурисдикције.

Како онда класификовати системе судске контроле управе? Теорија управног права пружа више могућих одговора.

Критеријум прве класификације система судске контроле управе јесу субјекти који врше ту контролу.²²⁶ Међу њима се издвајају системи у којима редовни судови, уз остале спорове, решавају и управне спорове. Реч је о англоамеричком моделу судске контроле управе. Други модел контроле је

²²⁶ Томић, *Коментар Закона о управним споровима, op.cit.*, стр. 63.

континентални, романско-немачки, у којем специјализовани управни судови (општи и посебни) решавају управне спорове.²²⁷

Применом истог мерила, други аутори разврставају системе судске контроле у три групе. Прву чине правни системи у којима, по угледу на француско право, о управним споровима одлучују субјекти који, као француски Државни савет, кумулирају судске и саветодавне функције. У другу групу спадају правни системи у којима управне спорове разрешавају засебни управни судови који су део судске власти и који обављају искључиво судску функцију. Такав је немачки правни систем. Најзад, у трећој групи, чији је представник енглеско право, судску контролу управе врше редовни судови.²²⁸

Навешћемо још једну класификацију, која је у основи слична првој, али је детаљније разрађена. Ту се системи деле на монистичке, то јест оне у којима је управа подвргнута истом правном режиму и истом судији као и појединци, и дуалистичке – оне у којима је управа услед своје специфичности, значаја и циљева подвргнута посебном правном режиму и посебном судији.²²⁹ Обе садрже више подгрупа. Тако се у монистичким системима разликују они у којима постоје квазисудске инстанце које врше контролу управе, као што је био случај у Аустрији и Енглеској, затим они у којима у оквиру редовних судова који контролишу рад управе постоје специјализована већа, било само у оквиру највише судске инстанце, било и на нижим нивоима, као у Кини и Мађарској, а доскоро и код нас, и, на крају, они у којима постоје посебни управни судови у оквиру судске гране власти, на једном или више нивоа, али који су у крајњој инстанци повргнути контроли највишег редовног суда земље, што је случај у Индонезији, Мексику и Пољској.²³⁰ Дуалистички системи се, пак, деле на оне у којима контролу врше субјекти који обављају искључиво судску функцију, попут Немачке, Аустрије,

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ Fromont, Michel, “La justice administrative en Europe: différences et convergences”, *Revue française de droit administratif*, no. 24, 2008, Paris, (267-271), p. 267; Fromont, Michel, *Droit administratif des États européens*. Presses Univ. de France, Paris, 2006, pp. 111-137.

²²⁹ Braibant, Guy, „La juridiction administrative en droit comparé”, *La revue administrative*, no. 52, 1999 (204–210), Paris, p. 204.

²³⁰ *Ibid.*, pp. 205–206.

Португала и Уругваја, и оне у којима то чине субјекти који, осим судске, обављају и саветодавну функцију, где спадају Француска, Италија, Белгија, Холандија, Грчка, Колумбија, Турска, Египат, Либан итд.²³¹

Четврта подела система судске контроле управе интересантна је са становишта предмета нашег истраживања. За разлику од претходних, њено мерило нису природа и положај субјеката који врше контролу већ врста спорова између управе и појединаца који су стављени у надлежност различитих субјеката. Тако је први систем француски. У том систему све спорове који се тичу управе, дакле не само спорове о законитости аката управе већ и спорове који се тичу уговора које закључује управа и одговорности управе за штету, расправљају засебни управни судови. Осим Француске, ту, на пример спада и Грчка.²³² Други је систем у којем сви поменути спорови спадају у надлежност редовних судова. То су англосаксонски системи.²³³ Преостају мешовити системи, то јест они у којима спорове о законитости аката управе разрешавају посебни управни судови, док о осталим споровима одлучују редовни судови. Ту групу чине Немачка, Италија, Белгија, Луксембург, Финска итд.²³⁴

Најзад, за нас најприхватљивија класификација, ни превише детаљна, да не кажемо разводњена, ни толико штура да значајно различите правне системе ставља у исти круг, јесте она која комбинује два критеријума приликом груписања система судске контроле управе у упоредном праву. 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.²³⁵ Применом та два критеријума издвајају се четири модела судске контроле управе. Први, онај у којем постоји дуалитет судстава, 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.

²³¹ *Ibid.*, pp. 207–208.

²³² Lemasurier, Jeanne, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Ed. Economica, Paris 2001, pp. 2–3.

²³³ *Ibid.*, p. 6.

²³⁴ *Ibid.*, p. 5.

²³⁵ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 3.

Тако је у Немачкој. Други модел је идентичан поменутом у смислу да постоји дуалитет судстава и дуалитет правних режима, а разлика је у 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, редовно судство, и једно право за све спорове. Реч је о земљама *common law* система. Најзад, четврти модел, који се може наћи у Шпанији и источноевропским земаљама, на пример, у државама насталим на простору СФРЈ, подразумева јединствено судство, али различит правни режим за решавање управних и осталих спорова.²³⁶

Потоњу поделу ћемо користити у раду. У овој глави биће представљени историјски развој и позитивноправна решења везана за управно судство и конкретне облике управног спора у једној или више држава из сваке од поменуте четири групе.

Кључни елементи конкретних облика управног спора који ће бити истражени јесу акти чија исправност подлеже контроли у конкретном облику управног спора и ширина овлашћења управносудске инстанце, и то како контролних овлашћења (у односу на правна, чињенична и дискрециона питања, да позајмимо ту формулацију из немачке доктрине), тако и овлашћења у разрешењу спора (уклањање, измена и/или замена акта). Управо то су елементи који произлазе из теоријских концепција о појму спора пуне јурисдикције и разлога његовог настанка у различитим правним системима, а који су се искристалисали у одељку о одређењу претходног појма спора пуне јурисдикције.

²³⁶ *Ibid.*

1. Управни спор у француском праву

Француско право је вероватно најважније за разумевање појма и врста не само спора пуне јурисдикције, већ и управног спора уопште. Развој француског управног права пружа објашњење за настанак одговарајућих врста управног спора, на првом месту спора због прекорачење овлашћења (*recours pour excès de pouvoir*) и објашњење за постојање посебног управног судства, одвојеног од система редовних (грађанских и кривичних) судова. Обавеза да се француско управно судовање сагледава на основу његовог историјског развоја неопходна је због његове изузетне повезаности са укупним политичким и историјским развојем Француске. *Rodolphe Dareste* је тај методолошки императив уобличио на следећи начин: „Историја је можда значајнија у управном праву него другде, јер често је она, и само она, та која може објаснити институте.”²³⁷ Упркос чињеници да су развој управног судства и развој појединих врста управних спорова у француском управном праву међусобно повезани и хронолошки испреплетани, или управо из тог разлога, а ради њиховог лакшег сагледавања, излагање о француском управном спору биће подељено на ова два дела.

1.1. Развој француског управног судства

Раздобља у развоју француског управног судства, као и управног судовања у било ком другом правном систему, могу се различито одредити зависно од критеријума који се узима као основни, а то у највећој мери зависи од воље аутора да нагласе одређене преломне тренутке у његовом развоју.²³⁸ Као основни критеријум у изношењу хронологије француског управног судства, узећемо мерило броја његових ступњева. Тако се развој управног судства у Француској

²³⁷ Наведено према Mestre, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, Presses Univ. de France, Paris, 1985, p. 9.

²³⁸ Тако Guuomar и Seiller истичу да развој француског управног судства представља један успорени, еволутивни процес и да је, стога, у њему тешко одредити кључне, преломне тренутке, који би представљали основ за одређивање његових раздобља, Guuomar, Mattias, Seiller, Bertrand, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010, pp. 4-5. Они дају поделу на три раздобља, период пре Револуције (*Ancien Régime*) и Револуција, период од Конзулата до краја Другог царства, и период од стварања Треће републике, *Ibid.*, pp. 5-12.

може поделити на онај период у којем је оно било једностепено и онај у којем је оно постало вишестепено. Стварање потпуне слике, која би објаснила мозаик француског управног судства, разлог његовог настанка, правце развоја, па и његов данашњи изглед, изискује и сагледавање његове „праисторије”, односно управног судовања у периоду пре Француске револуције. Све претходно требало би да створи услове за опис његовог данашњег изгледа, што ће рећи, његовог устројства и расподеле надлежности у његовим оквирима.

1.1.1. Суђење у управним стварима у периоду пре Револуције

У француској науци управног права постоји расправа о томе да ли се о постојању управног права у Француској уопште може говорити у периоду који је претходио Француској револуцији 1789. године.²³⁹ Не улазећи на овом месту у њихову суштину (јер то превазилази оквире овог истраживања),²⁴⁰ али уважавајући аргументе обе стране у овој расправи, као и због значајног утицаја историјских чинилаца из наведеног периода на развој француског управног судства, определили смо се да то раздобље опишемо у основним цртама, али да га ипак означимо као „праисторију” француског управног судства.

Marcel Waline даје преглед органа са судском функцијом који су постојали пре Револуције.²⁴¹ Прво од тих тела, *Chambres des comptes*, претеча данашњег *Cour des comptes*, задужена за разрешавање спорова који се тичу јавног рачуноводства, датира још из 1309. године.²⁴² Иако наводи одређене сличности

²³⁹ Детаљно о управном праву Француске у овом периоду в. Mestre, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, op. cit.

²⁴⁰ Mestre даје основни преглед главних протагониста и кључних аргумената ове расправе, који се сведе на одговор на питање да ли се о француском управном праву може уопште говорити у периоду *Ancien Régime*, у смислу постојања било каквих правних правила која су везивала управу у обављању њене делатности, као и томе да ли се евентуално постојећа правна правила могу, у духу данашњег француског управног права, подвести под засебан режим, различит од општег (грађанског) права. *Ibid.*, pp. 9-19. У свом наведеном делу, Mestre брани тезу да је управно право постојало и пре Револуције и управо га у целини и посвећује управном праву Француске у периоду од 11. века до краја *Ancien Régime*.

²⁴¹ Waline, Marcel, *Droit administratif*, 8^{ème} édition, Sirey, Paris, 1959, pp. 21-22.

²⁴² *Ibid.*, p. 21. Неки аутори иду толико далеко да претече данашњег Државног савета Француске, те самим тим и данашњег француског управног судства, виде у Принчевском савету цара

судећих тела из наведеног периода са управним судством у модерној француској држави, а пре свега чињеницу да су судили спорове произашле из решавања управних ствари у различитим управним областима, као и чињеницу да су слична одређеним управносудским инстанцама из времена након Револуције по томе што су истовремено били надлежни за обављање и управних и управносудских делатности,²⁴³ *Waline* истиче да постоје значајне разлике у односу на управно судство Француске у потоњем периоду. Најважнија разлика је у чињеници да је, за разлику од савременом судског система у Француској, постојало јединство управних и редовних (грађанских и кривичних судова) оличено у краљу, који је био и врховни судија у свим споровима.²⁴⁴

Ипак, најзначајнија ствар за развој француског модела управног судства како га данас познајемо, то јест за развој засебног система одвојеног од система редовног судства, потиче из предреволюционарног времена. Реч је о улози општих судова из тог времена, парламената. Парламенти су били редовни краљевски судови распоређени у различитим деловима Француске.²⁴⁵ Парламенти су кочили управу у Француској, поготово поништавајући одлуке управносудских инстанци које смо помињали раније.²⁴⁶ Разлог је био у једноставној чињеници да су судије у парламентима биле плаћене по учинку, сразмерно броју и значају пресуђених спорова.²⁴⁷ Стварање додатних управносудских инстанци и чињеница да је краљ проширивао њихову надлежност непосредно су утицали на положај те групе људи, за које *Waline* наводи да су представљали засебну касту засновану на непотизму и припадности одређеној друштвеној групи.²⁴⁸ Такво њихово

Хадријана из 2. века или Краљевском савету краља Филипа Лепог (1285-1314), Boisdeffre, Martine de, „Le Conseil d'État français”, *La revue administrative*, Paris, no. 52/4, 1999, (18 – 21), p. 18. Други, пак, иду и даље у историју, те истичу да савети који су владарима пружали стручне савете у обављању њихових управних и судских функција постоје још од времена римског императора Августа (63. година п.н.е. до 14. године нове ере), в. Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 5.

²⁴³ *Waline, op.cit.*, p. 21-22.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 22-23.

²⁴⁵ *Waline, op.cit.*, p. 22; Brown, Lionel Neville, Bell, John S, *French Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998, p. 45.

²⁴⁶ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 45.

²⁴⁷ *Waline, op.cit.*, p. 24.

²⁴⁸ *Ibid.*

поступање је изазвало доношење, још за време *Ancien Régime*, Сенжерменског едикта 1641. године (*Edit de Saint-Germain*), 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.²⁴⁹ Можда Сенжерменски едикт најбоље осликава значај предреволюционарног периода за настанак засебног управног судства. Управо он 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.²⁵⁰ Страх од могућности да парламенти блокирају управу,²⁵¹ као и чињеница да се радило о групи људи, углавном аристократа, који су, бранећи свој материјални и друштвени положај, били ненаклоњени Револуцији,²⁵² створиће услове да у Француској, већ у првим годинама након пада Бастиље, буду ударени темељи за увођење засебног управног судства, које представља најбитније обележје француског управног права.²⁵³

1.1.1. Једноступено управно судство

Раздобље које ћемо сад разматрати започиње Француском револуцијом и обухвата три значајне појаве: стварање основа за постојање засебног управног судства, стварање Државног савета и његово осамостаљивање и преображај од саветника шефа државе до суда који самостално одлучује.

²⁴⁹ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 45; Boisdeffre, Martine de, „L'organisation de la justice administrative en France”, *La revue administrative*, Paris, no. 52/6, 1999, (32 – 35), p. 32.

²⁵⁰ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, pp. 6.

²⁵¹ Boisdeffre, „Le Conseil d'État français”, *op.cit.*, p. 18; Massot, Jean, „The Powers and Duties of French Administrative Judge”, in *Comparative administrative law*, Rose-Ackerman, Susan [Ed.], Elgar, Cheltenham, 2010, p. 415, fn. 1.

²⁵² Waline, *op.cit.*, p. 25; Детаљније о сукобу управе и парламената в. Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 5-6.

²⁵³ Забрана из Сенжерменског едикта је поновљена Едиктом из Фонтанблоа од 8. јула 1661. године (*Edit de Fontanbleua*), Caille, Pierre-Olivier, *op.cit.*, p. 19. То ипак није спречило парламенте да наставе да оспоравају првостепену надлежност органа управе пред сам крај владавине Луја XVI (*ibid.*), што ће рећи управо уочи Револуције.

Темеље раздвајања система редовних и управних судова у Француској поставио је Закон о организацији судства од 16-24. августа 1790. године.²⁵⁴ Поменути закон, Конституанта, као израз револуционарне воље, ненаклоњене парламентима, који су били оличење аристократске владавине и *Ancien Régime*, забрањује редовним судовима да суде управи. Члан 13 Закона гласи: „Судске функције су одвојене и остаће увек одвојене од управних функција; судије не смеју, под претњом кривичне одговорности, да ремете на било који начин деловање управе.”²⁵⁵ Закон, у ствари, понавља забрану садржану у Сенжерменском едикту.²⁵⁶ Забрана из Закона од 16-24. августа 1790. године је, затим, поновљена у декрету од 16. фебруара године III. Њиме се редовном суду изричито забрањује узимање у разматрање било које врсте аката управе.²⁵⁷ Надлежност за решавање спорова проистеклих из делатности управе је Законом од 7-14. октобра 1790. године поверена краљу, као шефу државе, односно

²⁵⁴ Caille, Pierre-Olivier [Ed.], *Le juge administratif et les recours contentieux, Le contentieux administratif*, Documentation Française, Direction de l'Information Légale et Administrative, Paris, no. 1, 2010, p. 19.

²⁵⁵ Waline, *op.cit.*, p. 25; Brown, Bell, *op.cit.*, p. 46; Boisdeffre, „L'organisation de la justice administrative en France”, *op.cit.*, p. 32.

²⁵⁶ *Benoit* истиче да су Сенжерменски едикт и борба за надлежност која му је претходила, између парламената и активне управе у доба апсолутне монархије, разлог за раздвајање управног и редовног судства у Француској, а да она нема везе са теоријом о подели власти која је у дело спроведена више од века касније, *Benoit*, Francis-Paul; „Les fondements de la justice administrative”; dans *Le juge et le droit public (Melanges Waline)*; LGDJ; 1974; t. I, p. 283 et. s., наведено према Caille, Pierre-Olivier, *op.cit.*, p. 20. Више о расправи о основу раздвајања управног и редовног судства у Француској и (не)подударности тог принципа са принципом поделе власти в. *ibid.*, pp. 19-21.

²⁵⁷ *Ibid*; Битно је напоменути да ти прописи и данас играју значајну улогу. Тако Уставни савет Француске у одлуци број 86-224 ДЦ од 23. јануара 1987. године о Закону о преносу надлежности над споровима о одлукама Савета за конкуренцију (*Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 sur Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*) на редовне судове, једној од најзначајнијих одлука које се тичу управног судства у Француској, истиче да опште правило у расподели надлежности између редовног и управног судства произлази управо из та два прописа, став 15 одлуке, доступно на <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1987/86-224-dc/decision-n-86-224-dc-du-23-janvier-1987.8331.html>, приступљено 27. августа 2013. године. Ти прописи се помињу и у одлукама Конфликтног трибунала (*Tribunal des conflits*), који разрешава сукобе надлежности између редовног и управног судства, а састављен је на паритетној основи од чланова Државног савета и Касационог суда (*Cour de cassation*), Caille, Pierre-Olivier, *op.cit.*, p. 19.

субјектима на које он то овлашћење пренесе.²⁵⁸ Такво решење је трајало током читавог периода Револуције и владавине Директоријума.²⁵⁹ Забрана „ ремећења делатности управе” обухватала је забрану да судови сами доносе акте управе, да оцењују њихову законитост, да издају налоге управи и да је осуђују на исплату новчаних износа.²⁶⁰

Друга фаза у раздобљу једностепеног управног судства започиње доласком на власт Наполеона Бонапарте, најпре као првог конзула, а затим као цара. Наполеон је 1799. године створио Државни савет Француске (*Conseil d'Etat*).²⁶¹

Устав од 22. фебруара године VIII у члану 52 прописује да је Државни савет надлежан за израду нацрта закона и других прописа јавне управе и за решавање „потешкоћа које извиру у управним стварима.”²⁶² Државни савет је од свог настанка имао две функције које и данас поседује: саветодавну, у погледу нацрта закона и других прописа, и управносудску. Значај саветодавне функције, још од самог почетка, можда најбоље осликава чињеница да је велике кодификације, међу којима запажено место заузима и сам *Code civile*, израдио управо Државни савет.²⁶³ Одређени аутори виде претечу Државног савета у Краљевском савету

²⁵⁸ Waline, *op.cit.*, p. 27.

²⁵⁹ *Ibid.*; За детаљан преглед историје француског управног спора у периоду од 1790. до 1799. године, а посебно расправе на ову тему у оквиру Конституанте, в. Местре, Jean-Louis, „Le contentieux administratif sous la Révolution française d'après des travaux récents”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, 12/2, 1996, pp. 289 – 304.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 26.

²⁶¹ У литератури се ипак наводи да Наполеон није створио Државни савет ради заштите права и интереса грађана, већ да је то учинио како би заштитио управу од мешања грађана и редовних судова у њен рад (Massot, Jean, *op.cit.*, p. 415), односно ради централизације и јачања државне власти (Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 7).

²⁶² Sauvé, Jean-Marc, „Judging the administration in France”, in *Tom Bingham and the transformation of the law (liber amicorum in the honor of Thomas Henry Bingham of Cornhill)*, Anden s, Mads T nnesson [Ed.], Oxford University Press, Oxford, (2009), (313-328), p. 314.

²⁶³ Waline, *op.cit.*, p. 28; Државни савет је израдио пет тзв. Наполеонових кодификација, Грађански законик, Кривични законик, Законик о парничном поступку, Законик о кривичном поступку и Трговински законик, Sauv , *op.cit.*, pp. 315-316.

(*Conseil de Roi*), који потиче још из 13. века, а који је и сам окупљао правнике који су помагали краљу у вршењу његове судске власти.²⁶⁴

Стварањем Државног савета започиње период тзв. придржане или задржане правде (*justice retenue*). Задржавање правде се, заправо, огледа у чињеници да Државни савет није сâм доносио одлуку којом се разрешава управни спор, већ је само израђивао предлог одлуке коју би затим донео шеф државе.²⁶⁵ Осим тога, *Waline* истиче још две околности које су у том периоду одрицале Државном савету карактер суда. Прва је била чињеница да је Државни савет имао и управне функције и да у његовим оквирима није постојала специјализација за дефинитивно разрешавање спорних правних ситуација, док се друга огледала у томе што Државни савет није имао одговарајућа правила поступка која би гарантовала непристрасно испитивање притужби грађана.²⁶⁶

Прва препрека на путу стицања карактера управносудске инстанце превазиђена је већ 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 (*Section de contentieux*), како се и данас зове.²⁶⁷ Тиме је управносудска функција Државног савета одвојена од његове управне, саветодавне функције. Чланови Сектора за спорове нису учествовали у изради нацрта прописа, односно давању мишљења на њих.²⁶⁸ Самосталност у раду Сектора за спорове учвршћена је 1849. године, кад је укинута обавеза, иако је у пракси и до тада представљала пуку формалност, да на нацрте одлука Сектора одобрење даје Општа седница Државног савета (*Assemblée Générale*), коју чине сви чланови Државног савета, па и они који су у осталим, управним, саветодавним секторима.²⁶⁹

²⁶⁴ Sauvé, *op.cit.*, p. 314-315; Boisdeffre, „Le Conseil d’Etat français”, *op.cit.*, p. 18; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 5.

²⁶⁵ Waline, *op.cit.*, p. 29; Brown, Bell, *op.cit.*, p. 47.

²⁶⁶ Waline, *op.cit.*, p. 29.

²⁶⁷ Waline, *op.cit.*, p. 30; Brown, Bell, *op.cit.*, pp. 48-49.

²⁶⁸ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 8.

²⁶⁹ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 49.

Стварање правила поступка за решавање управних спорова започето је још Декретом из 1806. године, док се годином настанка процесних норми по којима је Државни савет поступао при разматрању поднесака странака сматра 1831, када су у више краљевских ордонанси уобличена поменута правила, која су накнадно потврђена Законом од 18. јула 1845. године.²⁷⁰ Од 1831. године, (још увек) Комисија за спорове почела је да одржава усмене јавне расправе на којима су странке могли да представљају правни заступници, а након окончања поступка, Комисија је јавно објављивала пресуду са одговарајућим образложењем.²⁷¹ Исте године у поступку пред Комисијом за спорове јавља се и владин комесар (*Commissaire du gouvernement*), који је убрзо, упркос називу и првобитној замисли да буде личност која помаже управи у одбрани нападнутог акта или активности, заправо постао самостални заступник јавног интереса, који износи своје независно стручно мишљење о начину решавања конкретних случајева.²⁷²

Ипак, најважнији разлог за одрицање управносудске природе Државном савету - чињеница да није сам решавао управне спорове већ само предлагао начин њиховог окончања шефу државе, отклоњен је последњи. Најпре је 1849. године, Законом од 3. марта, Државном савету дозвољено да сам својим одлукама разрешава спорове. Тиме је систем задржане правде укинут и замењен системом пренете, делегиране правде (*justice déléguée*).²⁷³ Ипак, сам закон је био кратког даха. Државним ударом од 2. децембра 1851. године, Луј Наполеон Бонапарта,

²⁷⁰ Waline, *op.cit.*, p. 30.

²⁷¹ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 49.

²⁷² Brown, Bell, *op.cit.*, p. 49; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 9; Иначе, установа владиног комесара у француском управном спору послужила је као инспирација за увођење *Avocat général* у поступак пред Судом правде Европске уније, Bonichot, Jean-Claude, „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, p. 167.

²⁷³ У том смислу треба са резервом узети Сагадинову тврдњу да је на одређени начин српско управно судство старије од француског, јер су одлуке Државног савета у Србији постале обавезујуће за органе управе Уставом из 1869. године и законима из 1870. године, док је француски Државни савет, према његовим речима, постао прави управни суд тек 1872. године, Сагадин, Стеван, *Управно судство*, Државна штампарија, Београд, 1940, стр. 176-180. Наиме, иако је овлашћење да решава управне спорове сопственим одлукама добио тек 1872. године, Државни савет Француске је ту могућност имао, па макар и само током пар година, још 1849. године.

Наполеоном братанац, прогласио се за цара Другог француског царства (1851 - 1870). Систем задржане правде (*justice retenue*) враћен је већ Законом од 25. јануара 1852. године.²⁷⁴ Најзад, Законом од 24. маја 1872. године Државном савету је дозвољено да разрешава управне спорове и да своје пресуде, као и редовни судови у Француској, доноси „у име француског народа”.²⁷⁵

Закон од 24. маја 1872. године завређује још две битне напомене.

У теорији француског управног права истиче се да, у складу са целокупном еволутивношћу тока и развоја управног судства у Француској, Државни савет није стекао својство истинске управносудске инстанце, у смислу могућности изрицања правде сопственим одлукама, преко ноћи. Напротив, наводи се да се и пре 1872. године Државном савету може приписати такав карактер на основу праксе која је владала дуги низ година од самог његовог оснивања.²⁷⁶ Спомиње се да су предлози његових одлука усвајани и да је потпис шефа државе представљао тек пуку формалност.²⁷⁷ Због тога се сматра да је Закон од 24. маја 1872. године само озваничио оно што се у пракси одавно одвијало на тај начин.²⁷⁸ Најбоље је то описао Наполеон својим речима: „Потписујем наслепо одлуке Државног савета донете у спорној материји [*управним споровима*]; ја сам ту ништавише од потписа [*штамбиља*].”²⁷⁹

²⁷⁴ Waline, *op.cit.*, p. 30; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 9.

²⁷⁵ Waline, *op.cit.*, p. 30; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 10; Brown, Bell, *op.cit.*, p. 47; Boisdeffre, „Le Conseil d'État français”, *op.cit.*, p. 18; Sauvé, *op.cit.*, p. 315.

²⁷⁶ Waline, *op.cit.*, p. 29; Sauvé, *op.cit.*, p. 315.

²⁷⁷ Waline наводи да се не може поуздано утврдити да ли је било одступања од тог принципа, јер је зграда Државног савета, те самим тим и архива, изгорела у пожару током Париске комуне 1871. године. Он истиче да се у свега два или три случаја догодило да је шеф државе донео одлуку супротну предлогу Државног савета, и то увек у корист подносиоца притужбе. Waline, *op.cit.*, pp. 29-30.

²⁷⁸ Waline, *op.cit.*, p. 30.

²⁷⁹ De la Lozère, Pelet, *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration, recueillies par un membre de son conseil d'état; et récit de quelques événements de l'époque*, F. Didot, Paris, 1833, p. 192, наведено према Chapus, René, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^{ème} édition, Paris, 2008, p. 72.

Друга напомена се тиче одређивања раздобља у развоју француског управног судства. Теоретичари, супротно претходној напомени, узимају овај тренутак као један од кључних, то јест преломних.²⁸⁰ За разлику од критеријума временске класификације историје управног судства у Француској који смо понудили, а који се тиче броја управносудских инстанци, ти аутори као мерило користе стицање независности управног судства, тзв. „спорне управе” (*administration contentieuse*) у односу на активну управу, то јест конкретно независност Државног савета у доношењу одлука у односу на шефа државе. Определили смо се за другачији критеријум и временску поделу из два разлога. С једне стране, слажемо се са ставом да 1872. година, иако значајна, није била ништа друго до озваничење онога што се током времена развило, за шта се може чак рећи да је представљало обичајно правно правило (да шеф државе само формално потписује одлуке Државног савета). С друге стране, сматрали смо да би преглед развоја француског управног судства био јасније представљен уколико би се раздвојио на период једностепености и вишестепености, узимајући у обзир чињеницу да је вишестепеност његова данашњица и да је њу лакше описати уколико се нагласе разлози, време и начин њеног настанка.

Након добијања овлашћења да суди у име француског народа, Државни савет је стекао и епитет опште првостепене управносудске инстанце. Наиме, 1889. године Државни савет је укинуо теорију министра-судије (*la théorie du ministre-juge*). Према теорији министра-судије, било је обавезно претходно поднети жалбу против делатности управе надлежном министру, након чега је тек било могуће поднети тужбу Државном савету.²⁸¹ То правило укинато је одлуком у случају *Cadot* из 1889. године, којом је дозвољено непосредно подношење тужби Државном савету.²⁸² Тиме је, с једне стране, Државни савет себе произвео у општи првостепени управни суд, у смислу да су све активности управе могле да буду

²⁸⁰ *Waline* сматра овај тренутак званичним настанком управног судства у Француској, *Waline, op.cit.*, p. 30. И други аутори помињу овај тренутак као кључан, *Sauvé, op.cit.*, p. 315; *Boisdeffre, „Le Conseil d’État français”, op.cit.*, p. 18; *Guyomar, Seiller, op.cit.*, p. 10.

²⁸¹ *Brown, Bell, op.cit.*, p. 48.

²⁸² *Guyomar, Seiller, op.cit.*, p. 10.

оспораване непосредно пред њим,²⁸³ док је, с друге стране, омогућио раздвајање активне управе и управносудске инстанце у првом степену, у смислу да активност органа управе није више морала да се оспорава пред министром, који је такође део активне управе.²⁸⁴

Управно судство у Француској почива на систему двоструког дуализма, „два права, два суда”.²⁸⁵ С једне стране постоје два одвојена система правних правила, она која чине управно право и уређују односе управе и приватноправних субјеката и она која чине приватно право и регулишу односе између приватноправних субјеката, као и постојање два одвојена система судства, оно управно, формално у оквиру извршне гране власти, иако суштински независно, и редовно судство, део судске гране власти.²⁸⁶

Дакле, суштина по којој је управно судство у Француској препознатљиво извајана је у два корака. Најпре је, још током периода *Ancien régime*, а крунисано Сенжерменским едиктом из 1641. године и са два прописа са самог почетка Револуције (Закон из 1790. и Декрет из године III), постављен темељ за разликовање две врсте правних спорова и примену различитих правних правила на те спорове. Затим је, најпре 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.

Последњи значајан догађај у том раздобљу одиграо се 1945. године. Наиме, на челу Државног савета Француске се и данас, као и у периоду немачке окупације у Другом светском рату, налази председник француске владе, док радом фактички председава потпредседник Државног савета.²⁸⁷ Иако обичајно правно правило о непомерљивости чланова Државног савета није прекршено ни у најтурбулентнијим временима француске историје, укључујући период

²⁸³ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 48.

²⁸⁴ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 10.

²⁸⁵ Truchet, Didier, „Plaidoyer pour une cause perdue: la fin du dualisme juridictionnel” ; *L'actualité juridique / Droit administratif*; 2005, p. 1767, наведено према Caille, Pierre-Olivier, *op.cit.*, p. 33.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 10; Massot, Jean, *op.cit.*, p. 416.

квислиншког режима из Вишија,²⁸⁸ ипак се истиче да, бивајући структурно повезан са владом, Државни савет није успео да избегне „морални банкрот” који је утицао на све француске институције у том периоду, укључујући оне које су обављале судску функцију.²⁸⁹ Из тог разлога, непосредно по окончању Другог светског рата, 31. јула 1945. године донета је ордонанса којом су обједињени ранији релевантни правни прописи који су уређивали рад Државног савета, почев од декрета из 1806. године.²⁹⁰ Циљ је, очигледно, био и својеврсна рехабилитација те установе и раскид са Петеновим режимом.

1.1.2. Вишестепено управно судство

Раздобље стварања вишестепеног управног судства у Француској, у првом реду, одликују два значајна тренутка, две реформе, она од 1953. и она од 1987. године.²⁹¹ Ипак, пре него што се посветимо садржини и узроцима тих реформи,

²⁸⁸ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 56; Boisdeffre, „Le Conseil d'État français”, *op.cit.*, p. 19.

²⁸⁹ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 11.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Осим те две значајне реформе француског управног судства, које су детаљно описане у наставку овог одељка, морамо да поменемо и један догађај из 1962. године, који на најбољи начин осликава политички и друштвени значај и степен уважавања Државног савета у Француској.

Наиме, те године је у Евијану склопљено примирје у Алжирском рату између Француске и алжирских бораца за независност (*Les Accords d'Evian*). Грађани Француске су, затим, подржали закључени споразум на референдуму одржаном 8. априла 1962. године. Закон који је стављен на референдум овластио је и председника Републике, генерала Шарла де Гола, да донесе одговарајуће опште правне акте којима би предузео „све законодавне и нормативне мере везане за примену (*toutes mesures législatives ou réglementaires relatives à l'application*)” тог споразума.

На основу тог овлашћења, генерал Де Гол је 1. јуна 1962. године основао Војни суд (*la Cour militaire de justice*), као посебну судску инстанцу. Суд је имао задатак да по посебном поступку и у првој и последњој инстанци, то јест без права на правно средство, суди учиниоцима и саучесницима одређених кривичних дела, која су учињена у догађајима у вези са ратом у Алжиру. Лица изведена пред тај суд осуђена су на смртну казну. Осуђеници *Canal*, *Robin* и *Godot* обратили су се Државном савету са захтевом да поништи акт (*l'ordonnance*) председника Републике којим је основан Војни суд. Државни савет се прогласио надлежним и у пресуди *Canal, Robin et Godot* од 19. октобра 1962. године поништио поменути акт због тога што се њим значајно утиче на основне принципе кривичног права, посебно у погледу поступка пред Војним судом и искључења права на било какво правно средство. Државни савет је сматрао и да овлашћење дато председнику Републике ради спровођења у дело споразума о примирју није обухватало и могућност оснивања посебних судских инстанци.

морамо разјаснити природу и улогу префектурних савета у Француској (*Conseils de préfecture*).

Чињеница да смо период до реформе из 1953. године, када су уведени управни трибунали (*tribunaux administratifs*) као општи првостепени управни судови, означили као период једностепеног управног судства, не значи да је Државни савет у том периоду био и једина управносудска инстанца у Француској. Још 1799. године, исте године кад је створио и Државни савет, Наполеон Бонапарта је основао и префектурне савете.²⁹² Законом од 28. пливизоа (*pluviôse*) 1799. године, у сваком департману створен је по један префектурни савет. Саветом је председавао префект, који и данас представља централну извршну власт у департманима, а формално је државни службеник на положају у Министарству унутрашњих послова. Чланови савета су били саветници префекта (*conseillers de préfet*), који су истовремено обављали и управне и управносудске функције у департману.²⁹³ Надлежност префектурних савета је била одређена системом позитивне енумерације (*la juridiction d'attribution*).²⁹⁴ Највећи део управних спорова за чије разрешавање су били надлежни тицао се пореских дугова за чије утврђивање су били надлежни локални органи са префектом на челу.²⁹⁵ Може се рећи и да су префектурни савети, као и Државни савет, имали своје предреволюционарне претече. Реч је о интендантима (*intendants*), краљевим

Одлука Државног савета створила је велике тензије између њега и председника Де Гола и претила да угрози његову улогу и овлашћења. Извод из одлуке доступан је на интернет страници Државног савета <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Selection-contentieuse/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/19-octobre-1962-Canal-Robin-et-Godot>, приступљено 16. децембра 2014. године. Упркос свему, одлука Државног савета је извршена, суд је укинут, смртне казне нису извршене, а Државни савет није изгубио своја овлашћења и положај који је у правном систему до тад имао. Кад се узме у обзир углед који је француски председник генерал Де Гол у том тренутку уживао, свега пар година након оснивања Пете републике, и да је све то било појачано чињеницом да је Француска била у рату за очување свог најзначајнијег колонијалног поседа, Алжира, може се разумети степен храбрости, људске и правничке, који је био потребан Државном савету да донесе такву одлуку. Такође, чињеница да је одлука, упркос свему, извршена може указати на ниво његовог уважавања у француском друштву и држави.

²⁹² Waline, *op.cit.*, p. 27; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 8; Brown, Bell, *op.cit.*, p. 50.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Waline, *op.cit.*, p. 27.

²⁹⁵ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 11.

службеницима који су на локалном нивоу решавали спорове, који су се такође углавном односили на пореске дугове.²⁹⁶ Осим тога, 1807. године створен је и Рачунски суд (*Cour de compte*), који је, као што је поменуто, био наследник *Chambres des comptes* (основан 1309. године), са истоветним задужењима за одлучивање у споровима који се тичу јавног рачуноводства.²⁹⁷ Одлуке префектурних савета и Рачунског суда могле су се оспоравати тужбом пред Државним саветом.²⁹⁸

Упркос постојању наведених управносудских инстанци, у раздобљу пре 1953. године не може се говорити о вишестепеном француском управном судству из два разлога. Први, као што је изнето, ни префектурни савети ни Рачунски суд нису поседовали општу надлежност да у првом степену одлучују о споровима којима се оспорава делатност управе. Напротив, видели смо да је општу првостепену управносудску надлежност, укидањем теорије о министру-судији, стекао Државни савет. Надлежност префектурних савета и Рачунског суда била је одређена системом позитивне енумерације. Из тога следи да су само у одређеним управним областима, и то не толико бројним, странке имале приступ тим управносудским инстанцама.

Други разлог се тиче префектурних савета. Наиме, већ је објашњено да не само да је префект, онај исти орган управе чије су одлуке превасходно оспораване пред префектурним саветима, био њихов председавајући, већ су и чланови тих савета били његови потчињени. О њиховој самосталности у одлучивању у мери којој то изискује природа једног управносудског поступка тешко да се могло говорити.²⁹⁹ Године 1926, постојећи префектурни савети замењени су

²⁹⁶ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 50.

²⁹⁷ Waline, *op.cit.*, p. 21.

²⁹⁸ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 8.

²⁹⁹ Такву оцену ситуације износи Waline, истичући да током читавог 19. века чланови префектурних савета нису показивали претерану самосталност у свом раду, првенствено се водећи жељом да напредују у каријери и да једног дана дођу на положај префекта, Waline, *op.cit.*, p. 28. Додатно, Guyomar и Seiller сматрају да су се префектурни савети, упркос великом броју предмета о којима су одлучивали (чак 600.000 предмета у 1927. години), претежно задржавали на одобравању предлога локалних фискалних власти и других префектурних служби, Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 11.

међудепартамански саветима, надлежним за више од једног департамана. Префект је престао формално да буде на њиховом челу, док су чланови савета одвојени у посебну групу државних службеника чији су положај и самосталност у односу на управу унапређени.³⁰⁰ Ипак, упркос тим изменама и унапређењу неопходних гаранција у поступку пред саветима (усмена јавна расправа, усмена излагања заступника, увођење владиног комесара),³⁰¹ па чак и проширивању њихове надлежности,³⁰² новостворени савети нису стекли општу првостепену управносудску надлежност да би се могло говорити о вишестепеном управном судству.

Двостепеност француског управног судства уведена је Законом од 30. септембра 1953. године, којим су префектурни савети преображени у управне трибунале (судове) (*tribunaux administratifs*).³⁰³ Кључни разлог за измену система, већ тад старог више од век и по, био је број нерешених случајева пред Државним саветом.³⁰⁴ Велики прилив предмета у годинама по окончању Другог светског рата у највећој мери је био последица нове улоге државе у уређивању друштвеног и економског живота друштва.³⁰⁵ Уочи реформе из 1953. године било је 26.000 нерешених предмета пред Државним саветом.³⁰⁶ Реформа је подразумевала успостављање управних трибунала као општих првостепених управносудских инстанци, што је значило да се акти и делатност управе оспоравају увек пред њима, осим кад је другачије прописано законом.³⁰⁷ Државни савет је тиме постао жалбени суд у односу на управне трибунале, уз задржавање надлежности у првом и последњем степену у одређеним значајним областима.³⁰⁸

³⁰⁰ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 50-51.

³⁰¹ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 9.

³⁰² Brown, Bell, *op.cit.*, p. 51.

³⁰³ Sauvé, *op.cit.*, p. 315; Boisdeffre, „L'organisation de la justice administrative en France”, *op.cit.*, p. 33.

³⁰⁴ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 51.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ Sauvé, *op.cit.*, p. 315; Brown, Bell, *op.cit.*, p. 52.

³⁰⁸ Boisdeffre, „L'organisation de la justice administrative en France”, *op.cit.*, p. 33.

Упркос почетном успеху у превазилажењу проблема превеликог броја тужби и нерешених предмета пред Државним саветом, 1987. године, услед даљег повећања укупног броја тужби и жалби у управном спору, Државни савет је поново достигао за француско управно судство изгледа „магичан” број од преко 25.000 нерешених предмета. Четири петине свих предмета пред Државним саветом били су предмети по жалбама на одлуке управних трибунала и посебних управних судова.³⁰⁹ Немогућност усклађивања учесталости прилива тужби и решавања предмета погађала је и саме управне трибунале.³¹⁰ *Bell* то сликовито објашњава пресликавањем „Ролс-Ројс поступка” – сложеног поступка који је постојао у Државном савету, на ниво првостепених управних судова.³¹¹ Осим величине списка предмета и одржавања усмене расправе, поступак пред судом успорен је и чињеницом да је о сваком случају своје мишљење морао да да и представник јавног интереса (*commissaire de gouvernement*).³¹² Ти проблеми су решени стварањем новог скупа управносудских инстанци, жалбених управних судова (*Cours administratives d'appel*) Законом од 31. децембра 1987. године.³¹³³¹⁴ Жалбени управни судови су, како им сам назив говори, преузели већину жалбених надлежности од Државног савета, тако да је он постао, у количинском погледу, првенствено касациони суд (у односу на одлуке жалбених управних судова и посебних управних судова). Жалбени управни судови су најпре Законом од 31. децембра 1987. године почели да поступају као другостепени управни судови у односу на предмете у којима су управни трибуналы решавали у спору пуне јурисдикције, док су у односу на предмете које су потоњи решавали у спору због прекорачења овлашћења то постали тек Законом од 8. фебруара 1995. године.³¹⁵

³⁰⁹ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 53-54.

³¹⁰ Bell, John, „Reforming Judicial Procedure in the French Administrative Courts”, *European public law*, Kluwer Law International, no. 1, 1995, (481 – 489), p. 481-482.

³¹¹ Bell, „Reforming Judicial Procedure in the French Administrative Courts”, *op.cit.*, p. 483.

³¹² *Ibid.*, pp. 482-483.

³¹³ Sauvé, *op.cit.*, p. 315; Boisdeffre, „L'organisation de la justice administrative en France”, *op.cit.*, p. 33; Brown, Bell, *op.cit.*, p. 53.

³¹⁴ Ипак, *Sauvé* указује на то да превелики број тужби изјављених управним судовима и данас представља значајан проблем, *Sauvé, op.cit.*, p. 319.

Тиме је француско управно судство у организационом смислу добило свој данашњи тростепени изглед, уз постојање посебних управних судова у одређеним управним областима.

Сумирајући историјски развој француског управног судства, *Guymar* и *Seiller* најпре истичу да оно, за разлику од система редовног судства, чији је оквир створен за свега неколико година, није дело једне кохерентне замисли, нити брзе одлуке.³¹⁶

1.1.3. Организација и надлежност управног судства

Након историјата, нешто ћемо рећи и о данашњем изгледу управног судства у Француској. То подразумева описивање његовог места у систему државних органа, његовог устројства и начина одређивања и расподеле и конкретну садржину овлашћења управносудских инстанци.

У француском правном систему, осим законодавне и извршне власти, постоје и два система органа који обављају судску функцију, тростепено редовно (грађанско и кривично) судство и, већ описано, тростепено управно судство. Осим тога, постоје и Уставни савет (*Conseil constitutionnel*), задужен за одлучивање о уставности закона у објективном уставном спору, и Трибунал за сукобе (*Tribunal de conflit*),³¹⁷ суд сачињен на паритетној основи од чланова Државног савета и Касационог суда (*Cour de cassation*), врховних инстанци управног и редовног судства, који је задужен да решава сукобе надлежности између та два судска система.³¹⁸

Ипак, кад се посматрају два система судских органа, њихов положај у Уставу није изједначен. Тако је део VIII Устава Француске посвећен „судској

³¹⁵ Brown, Bell, *op.cit.*, p. 53; Boisdeffre, „L'organisation de la justice administrative en France”, *op.cit.*, p. 33.

³¹⁶ Guymar, Seiller, *op.cit.*, pp. 11-12.

³¹⁷ За детаљан преглед састава, надлежности и начина функционисања *Tribunal de conflit* в. Guymar, Seiller, *op.cit.*, pp. 13-16; Caille, Pierre-Olivier, *op.cit.*, pp. 30-32.

³¹⁸ Guymar, Seiller, *op.cit.*, p. 12; За детаљнији опис и разврставање судских тела у Француској в. Bell, John, *Judiciaries within Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 44-50.

власти” и односи се искључиво на редовно судство.³¹⁹ С друге стране, управно судство као такво не помиње се у Уставу. Штавише, тек одскоро, изменама Устава од 2003. и 2008. године, помиње се једино Државни савет, и то само у контексту конкретних врста спорова.³²⁰ Сама чињеница да се управно судство као засебан систем не спомиње у Уставу не значи да оно у уставноправном смислу није као такво препознато. Наиме, уставне гаранције дуализма судства садржане су у одлукама Уставног савета, који је овлашћен да тумачи Устав и основне правне принципе на којима почива уставни систем Француске.³²¹

Управно судство је издвојено као засебан систем Одлуком Уставног савета бр. 80-119 ДЦ од 22. јула 1980. године о Закону о валидацији аката управе.³²² У релевантном делу одлука гласи: „Узимајући у обзир чињеницу да, што се тиче судских власти [*редовног судства*] из одредби члана 64 Устава, а што се тиче управног судства из основних принципа признатих законима Републике, почев од Закона од 24. маја 1872. године, произлази да је гарантована независност судстава [*редовног и управног*], као и посебни карактер њихових функција у које не смеју задрети ни законодавац ни Влада; тако, не припада ни законодавцу ни Влади да санкционише одлуке судстава, да им издаје налоге, нити да уместо њих разрешава спорове за које су надлежни.” [*напомене аутора*]³²³ Тиме је Уставни савет изједначио два система судских органа, редовно и управно судство, у уставноправном смислу. У погледу редовних судова, Уставном савету је било довољно да се позове на одредбе члана 64 Устава Француске, којом је тај систем органа већ одређен као судска власт, те самим тим независна у односу на законодавну и извршну грану власти. Кад је реч о управном судству, Уставни савет није имао одговарајуће одредбе Устава на које би се позвао, већ је независност и одвојеност управног судства од законодавне и, што је још важније,

³¹⁹ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 18.

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Ibid.*, pp. 18-20.

³²² *Décision no. 80-199 DC du 22 juillet 1980 sur Loi portant validation d'actes administratifs*, доступно на <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1980/80-119-dc/decision-n-80-119-dc-du-22-juillet-1980.7775.html>, приступљено 29. августа 2013. године.

³²³ Став 6. образложења одлуке, *ibid.*

извршне власти (узимајући у обзир да су Државни савет и префектурни савети, каснији управни трибунали, потекли из окриља извршне гране власти), засновао на „принципима признатим законима Републике”, који су утврђени најпре Законом од 24. маја 1872. године, којим се са система задржане правде прешло на систем делегиране судске надлежности Државном савету. Тумачећи одлуку, *Guyomar* и *Seiller* наводе да су оба система судства заштићена од мешања законодавне и извршне власти у њихов рад на основу принципа поделе власти.³²⁴ Томе додају и цитат из новије одлуке Уставног савета (бр. 2009-595 ДЦ од 3. децембра 2009. године), којом се потоњи још експлицитније изражава о судском карактеру система органа са Државним саветом на врху, истичући да су Државни савет и Касациони суд „инстанце које се налазе на врху сваког од два судска система призната Уставом” [подвукао аутор]³²⁵ Дакле, овог пута се Уставни савет директно позива на Устав, а не на принципе који су произишли из одговарајућих закона.

Треба још приметити и да је управо то постојање бицефалног судства, то јест два одвојена система органа који обављају судску функцију, а који немају заједнички врховни суд који би разрешавао сукобе надлежности, довело до настанка Трибунала за конфликте. Он је пратио судбину Државног савета и створен је онда кад је Државни савет добио делегирану судску надлежност, најпре привремено Уставом из 1848, а затим трајно 1872. године.³²⁶ Наиме, за време система задржане правде, кад је Државни савет само предлагао одлуку шефу државе, а он у формалном смислу решавао спор, постојао је само један систем судских органа, редовно судство, а јединство судске функције је било оличено у шефу државе који је решавао сукобе надлежности. Онда кад је шеф државе престао да буде надлежан за решавање сукоба надлежности, а управно судство, оличено у Државном савету, створено као засебан судски систем, било је

³²⁴ *Guyomar, Seiller, op.cit.*, p. 19.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ *Guyomar, Seiller, op.cit.*, p. 9-10.

неопходно да настане и Трибунал за сукобе.³²⁷ Ипак, његов паритетни састав и надлежност само потврђују дуализам и бицефалност француског судства.

За разлику од Државног савета чијим су члановима независност и непомерљивост гарантовани најпре обичајним правним правилом, а после признати од Уставног савета, то је управним трибуналима и жалбеним управним судовима законски гарантовано, Законом од 6. јануара 1986. године управним трибуналима, а жалбеним управним судовима Законом од 31. децембра 1987. године, којим су и основани.³²⁸

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,³²⁹ и судску, јер решава управне спорове. Те две врсте надлежности Државног савета у суштинском смислу функционално су одвојене још од тренутка стварања Комисије, данас Сектора за спорове 1806. године.³³⁰ Ипак, све је почивало искључиво на интерним правилима о раду Државног савета која су обезбеђивала да чланови Државног савета који одлучују о оспореном акту не буду они који су учествовали у поступку његове израде, односно давања стручног мишљења о њему.³³¹ Сличан проблем су имали и друге земље које су под

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ Boisdeffre, „L'organisation de la justice administrative en France”, *op.cit.*, p. 34.

³²⁹ Bonichot, *op.cit.*, p. 174.

³³⁰ Осим Сектора за спорове, Државни савет има и друге секторе који врше саветодавну функцију а специјализовани су за поједине области (финансије, унутрашње послове, јавне радове, социјална питања, извештаје и студије). Последњи је створен Декретом од 6. марта 2008. године о организацији и функционисању Државног савета и носи назив Сектор управе, а бави се питањима јавних служби и јавног управљања, Delvolvé, Pierre, Moderne, Franck, „La réforme du Conseil d'Etat 2008: Présentation du Décret n° 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat; et Entretien avec Bernard Stirn, président de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 24, 2008, (213-217), pp. 214, 216-217.

³³¹ Guymar, Seiller, *op.cit.*, p. 8; И Massot истиче да је Европски суд за људска права утврдио да је Државни савет то правило поштовао као обичајно правно правило, Massot, Jean, *op.cit.*, p. 417.

француским утицајем створиле државне савете са двоструком, саветодавном и управносудском, улогом. Тако је Луксембург, под притиском европског права људских права, различитим органима поверио саветодавну и управносудску функцију, које је претходно заједно обављао Државни савет Луксембурга.³³² Ипак, судска природа Државног савета потврђена је пресудом Европског суда за људска права у случају *Union fédérale des Consommateurs Que Choisir de Côte d'Or v. France* из 2009. године.³³³

Пре тога, Декретом од 6. марта 2008. године о организацији и функционисању Државног савета, саветодавна и управносудска функција додатно су раздвојене како би се отклонио сваки евентуални привид пристрасности у раду Државног савета. Декретом је изричито предвиђено да чланови Државног савета који су учествовали у давању мишљења на нацрт одређеног прописа не смеју да одлучују о тужби којом је његова законитост оспорена.³³⁴ Осим тога, Декрет је отишао толико далеко да је прописао да Општа седница, која окупља све чланове Државног савета,³³⁵ није више надлежна да даје мишљење на прописе, већ то раде одговарајући сектори Државног савета, а све то како би се омогућило да увек постоје чланови Државног савета који би могли да буду непристрасне судије у случају оспоравања законитости неког општег правног акта.³³⁶

За разумевање француског управног судства, осим његовог устројства, неопходно је познавати и начин на који се одређује његова надлежност у односу на редовно судство, као и расподелу надлежности у оквиру три нивоа самог управног судства.

Начин и овлашћење за расподелу надлежности између редовног и управног судства у Француској одређени су такође праксом Уставног савета. Одлуком бр.

³³² Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 3.

³³³ Одлука Државног савета је донета пре измена из 2008. године, а одлука Европског суда за људска права је донета 30. јуна 2009. године, Massot, Jean, *op.cit.*, p. 417.

³³⁴ Delvolvé, Pierre, Moderne, Franck, *op.cit.*, pp. 214, 216.

³³⁵ Детаљно о саставу Државног савета, начину ангажовања и именовања његових чланова в. Boisdeffre, „Le Conseil d'État français”, *op.cit.*, pp. 18-19.

³³⁶ *Ibid.*, p. 214.

86-224 ДЦ од 23. јануара 1987. године,³³⁷ Уставни савет је утврдио опште начело поделе надлежности између редовних и управних судова позивајући се на одредбе Закона од 16-24 августа 1790. године и Декрета од 16 фруктидора године III, којима је редовним судовима забрањено да контролишу рад управе, као и на принцип поделе власти и „основне принципе признате законима Републике”. Уставни савет је истакао да, осим у стварима које су по својој природи у надлежности редовног судства, управно судство је надлежно да одлучује о поништавању или измени одлука које доносе органи јавне управе при вршењу јавне власти.³³⁸ Уставни савет је затим одредио и одступање од тог општег начела по којем је законодавац овлашћен да поступа „у интересу ваљаног пружања правде”, како би спречио да применом општег начела расподеле надлежности дође до цепкања, уситњавања и деобе надлежности између редовног и управног судства у одређеној области друштвеног живота која је предмет уређења посебног закона или прописа.³³⁹

Поменута одлука Уставног савета је са становишта предмета нашег истраживања значајна у још једном погледу. Наиме, у делу у ком каже да је управно судство надлежно да одлучује о „поништавању или измени одлука” органа јавне управе донетих у вршењу јавне власти, одлука Уставног савета потврђује уставноправно овлашћење Државног савета да својом судском праксом, како француски аутори то називају – „преторским” путем, сврстава управне спорове из различитих управних области у категорије спорова због прекорачења овлашћења или спорова пуне јурисдикције, то јест да пружа већа или мања овлашћења судији у конкретној групи случајева. Другим речима, Државни савет је

³³⁷ Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 sur Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, доступно на <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1987/86-224-dc/decision-n-86-224-dc-du-23-janvier-1987.8331.html>, приступљено 27. августа 2013. године. Одлука се тичала Закона о преноу надлежности над споровима о одлукама Савета за конкуренцију (*Conseil de la concurrence*) на редовне судове. Наиме, законодавац је ранију надлежност Државног савета да у пуној јурисдикцији одлучује о тужбама против одлука Савета за конкуренцију пренео на (редовни) жалбени суд у Паризу (став 6-8 образложења одлуке).

³³⁸ Став 15 образложења одлуке, *ibid.*

³³⁹ Став 16 образложења одлуке, *ibid.*

овлашћен да у споровима који се воде против аката јавне управе донетих у вршењу јавне власти у одређеној управној области одреди да ли је судија овлашћен да, на пример, само поништи оспорени акт или и да га измени или да досуди накнаду штету.

На крају долазимо и до уређења надлежности управних судова у Француској. Као и већина других питања, и ово је регулисано Законом о управном судству (*Code de justice administrative*) из 2000. године (ступио на снагу 1. јануара 2001. године), који превасходно представља кодификацију већ постојећег правног уређења управног судства у Француској.³⁴⁰ Опште правило је да су управни трибунали надлежни за оспоравање законитости аката и активности управе у првом степену, ако надлежност за конкретну категорију спорова није одређена у корист неког другог суда (било посебног управног суда, било редовног суда). Жалбени управни судови су надлежни да одлучују о жалбама на одлуке управних трибунала. Најзад, управносудска надлежност³⁴¹ Државног савета, као врховног управног суда, највећим делом обухвата одлучивање у тзв. касаторном спору о правним средствима против одлука жалбених управних судова и посебних управних судова (реч је о првостепеним управним судовима специјализованим за решавање спорова у посебним управним областима, примера ради, ту су Рачунски суд [*Cour de compte*], Суд буџетске и финансијске дисциплине [*Cour de discipline budgétaire et financière*], Комисија за избеглице [*Commission de recours des réfugiés*], Централна комисија за социјалну помоћ [*Commission centrale d'aide sociale*]³⁴²).

³⁴⁰ За изворе кодификације, као и правне новине које је Законик донео в. Chapus, René, „Lecture du code de justice administrative”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, 16, 2000, (929-939).

³⁴¹ Детаљно за, не мање важну, саветодавну надлежност Државног савета в. Delvolvé, Pierre, „Le Conseil d'État français: compétence”, *La revue administrative*, Paris, no. 52/5, 1999, (37 – 45), pp. 42-47.

³⁴² Latournerie, Marie-Aimée: „Reflections on the development of French administrative courts”, *European public law*, no. 6, 2000, (401 – 412), p. 401; Brown и Bell у том погледу пореде Енглеску у којој има преко 2000 тела са карактеристикама посебних управних судова са Француском у којој их има свега четрдесетак, Brown, Bell, *op.cit.*, p. 58.

Одступање од описаног начина расподеле надлежности у оквиру управног судства огледа се у постојању првостепене (на пример, за тужбе којима се оспорава законитост неких категорија општих правних аката) и жалбене (другостепене) управносудске надлежности (на пример, спорови поводом локалних избора) Државног савета.³⁴³ Ипак, општа је тенденција смањивања ванкасторне надлежности Државног савета у корист нижих управних судова.³⁴⁴

Целину о развоју француског управног судства бисмо заокружили реченицом коју је изрекао *Sabino Cassese* – да је организација француског управног судства „један од најоригиналнијих доприноса које је Француска дала правној науци”³⁴⁵

³⁴³ Boisdeffre, „Le Conseil d'État français”, *op.cit.*, p. 20.

³⁴⁴ Тзв. директна надлежност Државног савета (надлежност у првом и последњем степену) данас је регулисана чланом 311-1 Законика о управном судству, Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 44. Ради увиђања тенденције смањења ванкасторне надлежности Државног савета упореди Boisdeffre, „Le Conseil d'État français”, *op.cit.*, pp. 20-21; Delvolvé, „Le Conseil d'État français: competence”, *op.cit.*, pp. 37-42; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, pp. 44-46.

³⁴⁵ Morand-Deville, Jacqueline, „Le système français de justice administrative” (29-41), dans *Association Tunisienne de Droit Administratif: La justice administrative dans les pays du Maghreb*, BenSalah, Hafedh [Ed.], Presses de l'Université des Sciences Sociales, Toulouse, 2008, p. 29.

1.2. Развој управног спора у Француској

За основу излагања о развоју француског управног спора узећемо *Laferrière*-ову поделу управних спорова на спорове због прекорачења овлашћења, спорове пуне јурисдикције, спорове тумачења (које ћемо сагласно модерној француској управноправној доктрини, називати споровима или тужбама утврђења) и репресивне спорове,³⁴⁶ а затим ћемо у оквиру тих врста правити разлике према врсти акта управе који се оспорава, односно описивати подврсте настале комбиновањем формалне и материјалне теорије о класификацији врста управног спора (конкретно, подела спорова пуне јурисдикције на објективни и субјективни).³⁴⁷ Чињеница да користимо термине и поделе уобичајене у француској доктрини не значи да ћемо њима бити везани у уобличавању сопствених закључака о спору пуне јурисдикције и осталим врстама управног спора. Ван нашег интересовања остаће касациони спор пред Државним саветом (*le recours en cassation*), који је потпуно управљен на оспоравање законитости судске одлуке и не може довести до преиспитивања садржине спора који њом разрешен (за разлику од жалбе [*le recours en appel*], која ће бити обрађена), као и захтеви за одређивање привремених мера (*les référés d'urgence – le référé-suspension, le référé-liberté и le référé-conservatoire*).

1.2.1. Спор због прекорачења овлашћења (*le contentieux pour excès de pouvoir*)

Историјат поделе управног спора у Француској, као што је поменуто у одељку о разлозима настанка спора пуне јурисдикције, повезан је са настанком и развојем спора због прекорачења овлашћења. Тој врсти управног спора, као оригиналној творевини француског права, француски аутори придају велики значај. Дивљење које исказују према спору због прекорачења овлашћења

³⁴⁶ Laferrière, *op.cit.*, p. 15.

³⁴⁷ Chapus, *op. cit.*, pp. 236-249. Иначе је такав начин излагања врста управних спорова чест међу француским ауторима.

вероватно је најизричитоје формулисао *Jèze* описијући га као „највеличанственију творевину правника, најделотворније, најпрактичније, најекономичније оружје за заштиту слобода”.³⁴⁸

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.”³⁴⁹ Кажемо да је основ „нађен” у поменутом закону зато што је спор због прекорачења овлашћења заправо дело Државног савета.³⁵⁰ Државни савет је тек 1832. године у пресуди *Bouillet* први пут упутио на ту одредбу као правни основ за одлучивање у спору због прекорачења овлашћења, а прве пресуде су донете још двадесетих година 19. века³⁵¹ (неки аутори сматрају да је то било и раније).³⁵² Наиме, 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 (в. одељак о разлозима настанка спора пуне јурисдикције). Отуд и оцена да је за проналажење основа за поништавање аката управне власти због ненадлежности у одредби цитираног закона било потребно „пуно смелости”.³⁵³ Државни савет се одважио да пружи заштиту правима и слободама грађана тамо где она раније није била пружана. Из тога следи да се чл. 3 Закона од 7–14. октобра 1790. године пре може сматрати оправдањем, покрићем за праксу Државног савета, него њеним основом.

У француској теорији управног права не постоји сагласност о моменту када је настао спор због прекорачења овлашћења. Помиње се више одлука донетих у

³⁴⁸ *Jèze*, Gaston, *Les libertés individuelles*, Annuaire de l’Institut international de droit public, PUF, 1929, p. 162, наведено према Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 79.

³⁴⁹ Giltard, *op.cit.*, p. 210; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 80; Mestre, „L’arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir? “, *op.cit.*, p. 213; Laferrière, Edouard, „Origine et développement historique du recours pour excès de pouvoir”, *Edouard Laferrière* (textes réunis et présentés par Pascale Gonod), Presses Universitaires de France, Paris, 1999, p. 144.

³⁵⁰ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 80.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Mestre, „L’arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir? “, *op.cit.*, p. 214.

³⁵³ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 80.

периоду између 1818. и 1826. године,³⁵⁴ а неки аутори истичу да се о тој врсти управног спора не може говорити пре 1852. или чак 1862. године.³⁵⁵

Као најранији тренутак настанка спора због прекорачења овлашћења помиње се 1818. година. 18. новембра 1818. године Државни савет је пресудио по тужби господина *Egret-Thomassin*-а (случај *Egret-Thomassin c. la commune de Troyes*)³⁵⁶ и поништио одлуку префекта из департмана *l'Aube* од 9. децембра 1811. године. Поменутом одлуком префект је наредио господину *Egret-Thomassin*-у да накнади штету коју је његов млин проузроковао низводном путу. Државни савет је поништио одлуку префекта због ненадлежности, наводећи да о питањима која се тичу уговора о купопродаји млина и прекршаја на јавним путевима треба да одлучи префектурни савет, док о питањима права власништва и употребе млина треба да се изјасне редовни судови (*tribunaux ordinaires*).³⁵⁷

Други случај који се сматра родоначелником спора због прекорачења овлашћења јесте случај *Landrin*.³⁵⁸ Господин *Landrin* је 1823. године добио дозволу префекта из департмана *Seine-et-Oise* да подигне грађевину уз одређени пут. Становници улице у којој је објекат требало да буде изграђен тражили су од префекта да грађевина буде уклоњена јер би, у супротном, делимично препречила прилаз њиховим кућама. Префект је затим у три узастопне одлуке наложио

³⁵⁴ Mestre, „L'arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir?“, *op.cit.*, p. 214; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 80; Giltard, *op.cit.*, p. 209.

³⁵⁵ Landon, Pierre, *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954*, Pichon & Durand-Auzias, Paris, 1962, pp. 9-11.

³⁵⁶ Mestre, „L'arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir?“, *op.cit.*, p. 214; Roche, Germain, Lebon, Félix, *Recueil général des arrêts du Conseil d'État*, P. Dupont, 1839, pp. 424-425, доступно на http://books.google.rs/books?id=2YJGAAAAYAAJ&dq=egret-thomassin&hl=sr&source=gbs_navlinks_s, приступљено 22. јула 2014. године.

³⁵⁷ Roche, Germain, Lebon, Félix, *Recueil général des arrêts du Conseil d'État*, P. Dupont, 1839, pp. 424-425, доступно на http://books.google.rs/books?id=2YJGAAAAYAAJ&dq=egret-thomassin&hl=sr&source=gbs_navlinks_s, приступљено 22. јула 2014. године.

³⁵⁸ Giltard, *op.cit.*, p. 209; Mestre упућује на ауторе који сматрају да је тек овом пресудом створен спор због прекорачења овлашћења (*Pierre Sandevour, F. Burdeau, G. Bigot*) и даје преглед исте, с тим да сам пориче овај став и тврди да је спор већ раније настао одлуком у случају *Egret-Thomassin*, уз помињање још две пресуде које су претходиле оној у случају *Landrin* (случајеви *Martin* из 1821. године и *de Widranges* из 1822. године), Mestre, „L'arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir?“, *op.cit.*, pp. 211-215.

господину *Landrin*-у да обустави радове и да поруши оно што је до тада било изграђено. Незадовољан тим одлукама, господин *Landrin* је напао три последње, тражећи њихово поништавање и извршење прводонете одлуке или, супсидијарно, накнаду штете за случај да одлуке не буду поништене. Државни савет је поништио све четири одлуке због ненадлежности префекта да одлучује о начину на који ће грађевине бити поређане у односу на улицу. То је било у надлежности градоначелника тог места.³⁵⁹

Размимоилажења у француској доктрини о тачној пресуди којом је створен спор због прекорачења овлашћења тичу се појма надлежности у 19. веку и односа управних органа, с једне стране, и управно судских и судских тела, с друге стране, као и питања овлашћења за покретање тог спора и његове сврхе (заштита права и слобода грађана или објективистичко схватање према којем му је сврха била обезбеђивање законитости у раду управе).³⁶⁰ Даље разматрање тих теоријских разлика превазилази границе овог истраживања и не би допринело постизању његове сврхе.

За тај период је битна чињеница да је спор због прекорачења овлашћења био управо то, спор у којем је једини разлог за поништавање оспорених аката било прекорачење овлашћења или ненадлежност, с тим што су та два термина коришћена, због врло широког схватања дискреционе оцене код „аката чисте управе”, као синоними.³⁶¹ Радило се о „теорији скандала”.³⁶² Само један тако крупан недостатак као што је прекорачење граница надлежности, односно овлашћења, могао је да буде основ за поништавање акта управе који у себи садржи, речима *Sandevoir*-а, толику „дозу јавног интереса”, односно који поседује тако јак „управни интензитет”,³⁶³ да би се сматра „актом чисте управе”. Државни

³⁵⁹ Mestre, „L'arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir? “, *op.cit.*, pp. 211-212.

³⁶⁰ Детаљно о томе в. Mestre, „L'arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir?”, *op. cit.*, и Landon, Pierre, *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954*, Pichon & Durand-Auzias, Paris 1962, pp. 9–11.

³⁶¹ Mestre, „L'arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir? “, *op.cit.*, p. 215; в. такође одељак о разлозима настанка спора пуне јурисдикције.

³⁶² Brisson, *op.cit.*, p. 80.

³⁶³ Sandevoir, *op.cit.*, p. 433.

савет се почетком 19. столећа, наводи *Mestre*, руководио принципом да нема веће грешке од недостатка овлашћења, то јест ненадлежности или прекорачења овлашћења (*non est major defectus quam defectus potestatis*).³⁶⁴

Иако је тај назив опстао, спор због прекорачења овлашћења временом је прерастао у спор о законитости оспореног акта. Развој те врсте управног спора у француском праву праћен је непрестаним проширивањем основа за његово покретање и поништавање оспореног акта.³⁶⁵ Тако су, током година, укључивани, осим ненадлежности и прекорачења овлашћења, и други разлози незаконитости – повреда битних правила поступка, грешке у форми акта, повреда (материјалног) закона (случај *Bizet* из 1867. године), изигравање законске сврхе у вршењу дискреционе оцене (*détournement de pouvoir*), правна квалификације чињеница (случај *Gomel* из 1914. године) и њихова тачност (случај *Camino* из 1916. године) и сразмерност (случај *Benjamin* из 1933. године).³⁶⁶

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 заступања (*ministère d'avocat*) пред Државним саветом.³⁶⁷ Тиме је створен простор за чешћу употребу те врсте управносудске тужбе у пракси.³⁶⁸

³⁶⁴ На садржину овог принципа Државни савет се позива у пресуди у случају *Bertau et Fério*, *Mestre*, „L'arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir?“, *op.cit.*, p. 214.

³⁶⁵ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 80.

³⁶⁶ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, pp. 80-82; Brisson, *op.cit.*, p. 80-81; Giltard, *op.cit.*, p. 212; Gohin, *op.cit.*, pp. 8-10.

³⁶⁷ Giltard, *op.cit.*, p. 211; Pacteau, Bernard, “Le contentieux administratif, affranchi du timbre”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 20, 2004, (89-100), p. 90; Brisson, *op.cit.*, p. 8; Turpin, Dominique, *Contentieux administratif*, Hachette Supérieur, Paris, 2010, p. 62; ипак, данас кад осим Државног савета постоје и првостепени и другостепени управни судови у Француској, спор због прекорачења овлашћења ослобођен је обавезе ангажовања пуномоћника само у првом степену, то јест пред административним трибуналима, док у поступку по управносудској жалби (жалбени управни судови) и управносудској касацији (Државни савет) то није случај, Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 83.

³⁶⁸ Ипак, сама за себе та промена није довела до моменталног повећања спорова због прекорачења овлашћења у значајној мери, Giltard, *op.cit.*, 211. *Giltard* тврди да се то догодило

Одређени аутори том догађају придају толики значај у развоју спора због прекорачења овлашћења да исти деле на период пре и након доношења тог декрета.³⁶⁹ Штавише, истиче се и да се пре 1864. године не може говорити о подели управних спорова у француском праву, ни у пракси ни у теорији.³⁷⁰ Видели смо и да је прву теорију о подели врста управних спорова изнео *Aucoc* 1869. године,³⁷¹ дакле, након доношења тог декрета. Значај тог прописа за настанак спора због прекорачења овлашћења могао би се упоредити са значајем који је Закон од 24. маја 1872. године имао за настанак француског управног судства. И у једном и у другом случају формализовано је нешто што је већ постојало, у донекле другачијем облику, а утрт је и пут даљем развоју поменутих института. Ваља поменути да је и Закон од 24. маја 1872. године потврдио у свом члану 9 принцип да „Државни савет поступа суверено по захтевима за поништавање због прекорачења овлашћења изјављеним против аката различитих управних органа.”³⁷²

Раслојавањем управног спора створена је још једна значајна пракса Државног савета. Реч је о искључењу паралелних тужби (*l'exception de recours parallèle*), то јест о немогућности подношења тужбе због прекорачења овлашћења и захтевања поништаја оспореног акта у стварима у којима је иначе допуштен спор пуне јурисдикције. Дакле, спору због прекорачења овлашћења приписан је супсидијарни карактер (*le recours subsidiaire*).³⁷³ Поставља се логично питање: зашто би се тужилац задовољио само поништавањем оспореног акта кад више може да добије у спору пуне јурисдикције?³⁷⁴ Одговор лежи у томе што је наспрам релативно скупог спора пуне јурисдикције стајао готово бесплатан спор

тек пошто је у спору због прекорачења овлашћења дозвољено побијање управних аката због њихове материјалноправне незаконитости, *ibid.*

³⁶⁹ Guillien, Raymond, *L'exception de recours parallèle*, Sirey, Paris, 1934, p. 50; Hauriou, Maurice, *Précis élémentaire de droit administratif*, Sirey, Paris, 1943, p. 257.

³⁷⁰ Guillien, *op.cit.*, pp. 64-78.

³⁷¹ Aucoc, Léon, *Conférence sur l'administration et le droit administratif*, Dunod, 1869, tome 1, 1^{ère} édition, pp. 361-362, наведено према Melleray, Fabrice *op.cit.*, p. 41; Guillien, *op.cit.*, 80.

³⁷² Turpin, *op.cit.*, p. 62.

³⁷³ Guillien, *op.cit.*, p. 81; Chapus, *op.cit.*, p. 702.

³⁷⁴ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 100.

због прекорачења овлашћења, уз чињеницу да су тужени органи управе поштовали и извршавали одлуке Државног савета. То је у пракси створило неравнотежу између те две врсте управног спора, у корист спора због прекорачења овлашћења.³⁷⁵ Принцип искључења паралелних тужби имао је за циљ да ограничи опсег спора због прекорачења овлашћења и да очува спор пуне јурисдикције.³⁷⁶ Забрана коришћења тужбе због прекорачења овлашћења уместо спора пуне јурисдикције, према речима *Chapus*-а, била је каткад и брутална јер се примењивала и онда кад неко није могао да приушти покретање спора пуне јурисдикције.³⁷⁷

Битно је приметити да је то изузетак од правила да спор пуне јурисдикције пружа бољу заштиту правима и слободама грађана. Процесним правилима је фаворизована врста управног спора која не задовољава потпуно тужиоцеве захтеве. Вероватно је то последица чињенице да је спор због прекорачења овлашћења, поготово пре него што је дозвољено покретање чињеничних питања, био једноставнији и одузимао мање времена Државном савету него спор пуне јурисдикције, а ауторитет који је Државни савет уживао осигуравао је извршење његових одлука и остваривање и заштиту права и слобода грађана, макар и уз враћање предмета туженом на поновно одлучивање.

Ипак, забрана паралелних тужби је временом изгубила значај и домен спора због прекорачења овлашћења проширен је на рачун спора пуне јурисдикције на два начина.

С једне стране, Државни савет је дозволио да се ради расправљања ствари које се тичу новчаних потраживања према управи, а које су до тада биле предмет искључиво спора пуне јурисдикције, поднесе тужба због прекорачења овлашћења. То је омогућено чувеном пресудом у случају *Lafage* из 1912. године.³⁷⁸ Тужиоцима је наведеном праксом дозвољено да у спору због прекорачења

³⁷⁵ Guillion, *op.cit.*, pp. 100-101.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 82.

³⁷⁷ Chapus, *op.cit.*, p. 702.

³⁷⁸ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 100.

овлашћења оспоре акте којим је управа одбила њихов захтеве за исплату одређеног потраживања (на пример, премије или друге накнаде запосленом) или којим им је наметнула одређени дуг (на пример, плаћање таксе или повраћај извршене преплате).³⁷⁹ Тиме је омогућен приступ правди и оним тужиоцима чије потраживање или дуг не би економски оправдали покретање спора пуне јурисдикције и плаћање такси и трошкова правног заступања.³⁸⁰ *Guyomar* и *Seiller* сматрају да тужилац добија јефтину замену која даје приближно исте резултате: поништавање одлуке којом је одбијена исплата потраживања уместо осуде управе на његову исплату.³⁸¹

Други начин за проширење домета спора због прекорачења овлашћења је било стварање категорије „одвојивих аката” (*les actes détachables*). Наиме, тамо где је било предвиђено да се одређени акти управе могу нападати само у спору пуне јурисдикције дозвољено је да тужилац покрене спор због прекорачења овлашћења против аката који су повезани с њима а одвојиви и да на тај начин издејствују жељени резултат и у погледу аката које нису могли да оспоре у спору због прекорачења овлашћења.³⁸²

Први пример за тако нешто јесу спорови који се тичу управних уговора. Тужиоцима је дозвољено да нападају управне уговоре само у спору пуне јурисдикције, али им је одлуком у случају *Martin* из 1905. године отворена могућност да одвојиве акте (акте који се тичу закључења уговора или одобрења за његово закључење) нападну у спору због прекорачења овлашћења и да издејствују њихово поништавање.³⁸³ Тиме би се заштитили од негативних последица самих

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 101.

³⁸⁰ Guillien, *op.cit.*, p. 116.

³⁸¹ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, pp. 100-101; Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година 20. века, домен примене тог спора знатно је смањен и ограничен на јавне службенике, *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, etude de Fondation pour le Droit Continental, доступно на http://www.fondation-droitcontinental.org/fr/wp-content/uploads/2014/01/rpep_etude-fr.pdf, приступљено 7. августа 2014. године, p. 5.

³⁸² Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 102; Chapus, *op.cit.*, p. 704.

³⁸³ Waline, Jean, “Contrats et recours pour excès de pouvoir”, dans *Juger l'administration, administrer la justice: mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, (ed. Renaud Denoix de Saint-Marc), Dalloz,

одвојивих аката или би накнадно довели у питање и законитост самог управног уговора.³⁸⁴ Разлог за проширење спора због прекорачења овлашћења, изузев већ поменутог економског подстицаја, било је и пружање могућности трећим лицама, која до тад ни на који начин нису могла да нападају управне уговоре (стране уговорнице су то могле да учине барем у спору пуне јурисдикције, без обзира на цену), да могу посредно да их оспоре тако што ће издејствовати поништавање одвојивих аката.³⁸⁵ Пресудом у случају *Cayzele* дозвољено је трећим лицама да оспоравају клаузуле управних уговора које имају регулациони карактер (*les clauses réglementaires*), на пример у концесионим уговорима.³⁸⁶ Најзад, што се спорова о управним уговорима тиче, одлуком у случају *Ville de Lisieux*, омогућено је да се у спору због прекорачења овлашћења непосредно оспори једна врста управног уговора - уговор о ангажовању јавних службеника.³⁸⁷

Тиме се спор због прекорачења овлашћења проширио на домен субјективног спора пуне јурисдикције (спорови о новчаним потраживањима према или од стране управе и спорови који се тичу управних уговора). Употребом теорије одвојивих аката спор због прекорачења овлашћења проширен је и на објективни спор пуне јурисдикције (реч је о споровима у којима се мења или судском одлуком замењује поништени управни акт, в. у наставку одељак о спору пуне јурисдикције у француском праву), то јест на категорију познату у

Paris, 2007, (859-872), p. 866; Wachsmann, Patrick, "La recevabilité du recours pour excès de pouvoir à l'encontre des contrats", *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 22, 2006, (24-31), p. 24; посебно је интересно да је у управном спору у Француској дозвољено да се нападају и одвојиви акти који се тичу приватноправних уговора које је закључила управа, а који се оспоравају пред редовним судовима, Devolve, Pierre, "Les nouveaux pouvoirs du juge administratif dans le contentieux des contrats", dans *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs?*, Perrot, Roger (ed.), Dalloz, Paris, 1996, p. 83.

³⁸⁴ *Ibid.*, pp. 866-867; детаљно о последицама поништавања одвојивих аката по сам управни уговор, в. Pouyaud, Dominique, "Le sort des contrats de l'administration apres annulation des actes detachables", *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 15, 1999, (147-149).

³⁸⁵ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 102.

³⁸⁶ Waline, Jean, *op.cit.*, p. 867.

³⁸⁷ Детаљно о пресуди (пресуда, мишљење владиног комесара и коментар), в. Stahl, Jacques-Henri, "La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les contrats administratifs: une nouvelle avancée", dans *L'actualité juridique Droit Administrative*, Dalloz, Paris, no. 15, 1999, (128-139).

француском праву као „посебни спорови”.³⁸⁸ Тако је у изборним споровима дозвољено да се одређени одвојиви акти, као што су акти о општој организацији избора или акти о начину одвијања изборне кампање, побијају у спору због прекорачења овлашћења.³⁸⁹ У пореским споровима дозвољено је да спор због прекорачења овлашћења покрену и трећа заинтересована лица, као и против општих аката којима су уређени порези, али сами порески обвезници могу да нападају појединачна пореска решења само у спору пуне јурисдикције.³⁹⁰ Слични примери постоје и у „посебни споровима”, конкретно објективним споровима пуне јурисдикције који се тичу опасних постројења или зграда које могу да се сруше.³⁹¹

Дакле, видели смо да је домашај спора због прекорачења овлашћења проширен и на подручје које је некад било искључиво резервисано за спор пуне јурисдикције. То је, с једне стране, било последица чињенице да је спор због прекорачења овлашћења био готово бесплатан,³⁹² док је спор пуне јурисдикције био релативно скуп. С друге стране, спор пуне јурисдикције није био отворен трећим заинтересованим лицима јер они нису имали „стечено право”, како је оригинално гласила правна формула (в. одељак о разлозима настанка спора пуне јурисдикције), које би супротставили прерогативима управних органа. Стварањем теорије о одвојивим актима и њима је допуштено да у спору због прекорачења овлашћења нападају акте и поступања управе који су због своје природе (новчани захтеви и управни уговори) или управне области у којој су доношени („посебни спорови”) могли да буду предмет искључиво спора пуне јурисдикције, и то по тужби непосредно заинтересованих лица.

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. Такође,

³⁸⁸ Chapus, *op.cit.*, pp. 241-242.

³⁸⁹ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, pp. 103-104.

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 105.

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² В. Pacteau, Bernard, “Le contentieux administratif, affranchi du timbre”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 20, 2004, (89-100).

са искључиво правних питања, спор због прекорачења овлашћења проширен је и на чињенична питања. С друге стране, проширен је знатно круг аката који су могли да се оспоравају. То је најбоље уобличио Државни савет у пресуди у случају *Dame Lamotte (Ministre de l'agriculture c. Lamotte)* из 1950. године, у којој се наводи да је спор због прекорачења овлашћења „отворен, чак и без [законског – прим. аутора] текста, против свих управних аката и има за циљ да осигура, сагласно општим правним начелима, поштовање законитости.”³⁹³ Тиме је потврђено оно што је у пракси одавно био случај – да је спор због прекорачења овлашћења могао бити покренут против било ког једностраног акта управе,³⁹⁴ што укључује не само појединачне, већ и опште акте управе. Штавише, на темељу принципа законитости та врста тужбе у управном спору дозвољена је у свим управним областима као правило, то јест може се изјавити увек, изузев кад је изричито законским текстом искључена таква могућност.³⁹⁵ Најзад, претходна излагања су показала да је спор због прекорачења овлашћења проширен и на „одвојиве акте”, што је омогућило посредно оспоравање аката који су до тада могли да буду нападнути само у спору пуне јурисдикције, па чак и непосредно оспоравање одређених врста управних уговора, то јест двостраних правних аката управе. Дакле, за разлику од предмета спора пуне јурисдикције (в. излагање у наставку), предмет спора због прекорачења овлашћења одређен је системом генералне клаузуле са негативном енумерацијом.

Осим проширивања основа за његово покретање и аката које је било дозвољено оспоравати, спор због прекорачења овлашћења еволуирао је и у погледу овлашћења које судија има.

Најпре, Законом од 8. фебруара 1995. године који се тиче организације и поступка пред грађанским, кривичним и управним судовима, судије су овлашћене да у спору због прекорачења овлашћења иду даље од самог поништавања акта. Дата им је могућност да у изреку пресуде унесу налог (*l'injonction*) управи на који начин треба да је изврши. Налог може да се састоји у одређивању тачних мера

³⁹³ Turpin, *op.cit.*, p. 62; Gohin, *op.cit.*, p. 7.

³⁹⁴ Waline, Jean, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2010, p. 609.

³⁹⁵ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 83; Gohin, *op.cit.*, p. 7.

које управа треба да предузме, то јест у одређивању садржине акта који управа треба да донесе или, ако то због природе ствари није могуће, зато што не постоји само једно законито решење датог случаја, да одреди рок у којем орган управе треба да изврши пресуду, то јест рок у којем треба да донесе нови акт.³⁹⁶ Закон из 1995. године предвиђа да ће налог бити издат управи само ако је то у тужби и затражено, а у том случају ће налог бити наведен у изреци пресуде. Новија пракса Државног савета иде и корак даље, те и у случајевима кад тужилац није поставио захтев за издавање налога у образложењу пресуде упућује туженог на који начин би требало да је изврши.³⁹⁷ Законом из 1995. године и поменутом праксом укинута је традиционално схватање односа активне управе и управних судова у Француској. Управни судови су сами себи наметнули ограничење да управи не могу да издају налоге (в. одељак о разлозима настанка спора пуне јурисдикције) и то су својевремено правдали чињеницом да „[а]ктивна управа, зато што обезбеђује функционисање јавних служби у општем интересу, задржава одређену независност, коју је управни судија, као саставни део управе, увек тежио да поштује”.³⁹⁸ Законодавац је раскинуо са таквим „самосакаћењем”³⁹⁹ управног судства и дао му оружје да осигура да управа поштује и извршава његове пресуде. Променио се и став самих судија, што се може видети из речи потпредседника Државног савета *Marceau-a Long-a*: „[д]а би се изрекло право, није више довољно да управни судија каже шта је незаконито; требало би да пропише и шта је законито (поступање управе – прим. аутора).”⁴⁰⁰

Друго овлашћење које су управни судови добили јесте могућност да управи изричу новчане казне за случај неизвршења њихових одлука (*l'astreinte*). То

³⁹⁶ Gourdou, Jean, “Les nouveaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 12, 1996, (333 – 344), p. 334; Waline, Jean, *Droit Administratif, op.cit.*, p. 637; Denoix de Saint Marc, Renaud, Presentation dans “La loi de 8 fevrie et la réforme du contentieux administratif”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, 1996, (2-4), p. 4.

³⁹⁷ Landais, Claire, Lenica, Frédéric, “La modulation des effets dans le temps d'une annulation pour excès de pouvoir”, dans *L'actualité juridique Droit Administrative*, Dalloz, Paris, no. 60/2004, (1183-1190), p. 1184, на пример одлука у предмету *Vassilikiotis* из 2004. године.

³⁹⁸ Odent, *Cours de contentieux administratif*, p. 1274 et s, наведено према Giltard, *op.cit.*, p. 228.

³⁹⁹ Gourdou, *op.cit.*, p. 335.

⁴⁰⁰ Landais, Lenica, *op.cit.*, p. 1184.

овлашћење је првобитно имао само Државни савет (а дато му је Законом о Државном савету од 16. јула 1980. године), да би оно било признато и управним трибуналима и жалбеним управним судовима раније поменутиим Законом од 8. фебруара 1995. године.⁴⁰¹ Законом из 1995. године учињене су још две значајне измене режима новчаног кажњавања.⁴⁰² Новчана казна је могла бити изречена уз налог (на пример, обавеза плаћања одређеног новчаног износа за сваки дан закашњења у извршењу пресуде).⁴⁰³ Другим речима, њоме је суд могао да запрети управи за случај да покуша да не изврши пресуду. Друга изменом је омогућено да се новчана казна изрекне уз *a priori* налог, то јест да се изрекне пре него што је управи уопште дата шанса да изврши судску одлуку, док је Законом из 1980. године Државни савет могао да изрекне такву санкцију тек пошто управа није претходно поступила по његовој пресуди.

Рецимо, најзад, нешто и о овлашћењима *ratione temporis* суда у спору због прекорачења овлашћења. И она су, сагласно општој тенденцији у спору због прекорачења овлашћења, временом проширена. Наиме, основно је правило да суд приликом одлучивања у спору због прекорачења овлашћења узима у обзир само чињенице и околности које су постојале у тренутку доношења оспореног акта и да у случају утврђивања незаконитости акта или његовог дела акт мора да поништи у целини или делимично.⁴⁰⁴ По томе се овлашћења судије у спору због прекорачења овлашћења и разликују од оних које има у спору пуне јурисдикције. У потоњем, суд узима у обзир и чињенице и околности настале након доношења оспореног акта или предузимања оспорене радње, све до дана кад судија доноси пресуду, а у случају утврђивања незаконитости, постоји овлашћење суда и да акт измени, то јест да својој одлуци да дејство за убудуће, а не само да га поништи.⁴⁰⁵ Ипак, општа тенденција француског управног права, нарочито у последње време, од 1995. године, јесте да се овлашћења суда у спору због прекорачења овлашћења приближавају онима које суд има у спору пуне јурисдикције, а ради постизања

⁴⁰¹ Gourdou, *op.cit.*, p. 334; Denoix de Saint Marc, *op.cit.*, pp. 3-4.

⁴⁰² Gourdou, *op.cit.*, p. 334.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 344.

⁴⁰⁴ Landais, Lenica, *op. cit.*, p. 1187.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

веће ефикасности и боље заштите права и интереса грађана и организација. На том таласу су повећана овлашћења суда у времену у два поменућа правца.

Иако је остало на снази правило да се законитост акта у спору због прекорачења овлашћења цени на основу чињеничног стања које је постојало у тренутку његовог доношења, Државни савет је нашао начин да у одређеним случајевима узме у обзир и промене које су настале касније. Тако је у случају једне одлуке префекта (случај *Préfet des Yvelines c. Nsonde* из 1998. године) о депортацији странца (*reconduite à la frontière*) чије је извршење доста закаснило и није се још догодило у тренутку доношења пресуде, Државни савет сматрао да је донета нова одлука исте садржине као претходна, али се даном доношења практично сматрао дан доношења одлуке Државног савета о правном леку изјављеном против ње. Такав имплицитан акт било је дозвољено напасти и због чињеница и околности које су настале након доношења оног првог (изричитог) акта, а које су могле бити од утицаја на његову законитост.⁴⁰⁶ Треба поменути да је и пре тога у одређеним споровима због прекорачења овлашћења било могуће узимати у обзир чињенице и околности које су настале по доношењу оспореног акта. То се догађало у предметима у којима је акт управе оспорен због изигравања сврхе закона при вршењу дискреционе оцене, што укључује и злоупотребу овлашћења,⁴⁰⁷ а то је некад могуће утврдити само на основу каснијег начина поступања туженог органа управе.⁴⁰⁸ Најзад, измена тог правила која је имала највећи значај и домашај јесте став Државног савета, најпре изражен у пресуди у случају *Bourezak* из 1997. године, а затим и у посебном мишљењу из 1998. године, које је издато на захтев нижег управног суда, да у случајевима кад издаје налог управи о начину извршења његове пресуде судија мора да узме у обзир и чињенице и околности настале након издавања уклоњеног акта.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 84.

⁴⁰⁷ Alibert, Raphael, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Payot, Paris, 1926, pp. 236-237.

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, étude de Fondation pour le Droit Continental, доступно на http://www.fondation-droitcontinental.org/fr/wp-content/uploads/2014/01/rpep_etude-fr.pdf, приступљено 7. августа 2014. године, pp. 16-17, 22.

С друге стране, управном суду је дозвољено да у спору због прекорачења овлашћења, у случају утврђивања незаконитости оспореног акта управе, тај акт не поништи већ само укине (потпуно или делимично), па чак и да одреди да ће његово дејство престати у одређеном тренутку у будућности (случај *Agir contre le chômage ! et autres* из 2004. године).⁴¹⁰ Реч је о „модулацији (подешавању, прилагођавању) у времену дејстава поништавања”.⁴¹¹ Идеја водила такве праксе је да судија треба да брине и о последицама своје одлуке, те да се његов посао не окончава утврђивањем и санкционисањем незаконитости оспореног акта. Судија би требало да покуша да спречи, у мери у којој је то могуће, поремећаје које ће његова пресуда изазвати у односима насталим на основу незаконитог поступања управе.⁴¹² Пресуда би требало да направи равнотежу између општег интереса, правне сигурности и начела законитости.⁴¹³ *Claire Landais* и *Frédéric Lenica* тврде

⁴¹⁰ Landais, Lenica, *op.cit.*, p. 1183; Треба поменути да су сличне пресуде постојале и раније, једна чак из 1923. године (случај *Association des fonctionnaires de l'administration central des postes et télégraphes et Sieur Bousquié*), али да је реч о изолованим случајевима, а не организованој стратегији судија да прошире своја овлашћења у спору због прекорачења овлашћења ради пружања потпуније заштите правима и интересима странака, *ibid.* Такође, такво овлашћење има и Суд правде Европске уније, а у случају *Marckx c. Belgique* из 1979. године, Европски суд за људска права заузео је став да правна сигурност може у одређеним околностима оправдати недирање у постојеће правне односе, упркос незаконитости одређене одлуке или поступања, Landais, Lenica, *op.cit.*, p. 1186.

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² *Ibid.*, pp. 1183-1184. Иначе, француско управно судство, на челу са Државним саветом, посветило је доста пажње питању правне сигурности. Државни савет је посветио пажњу још једном дејству својих одлука у времену. Наиме, у француском праву могуће је да управни судови створе одређено право „преторским путем” (в. одељак о француском управном судству). Поставило се питање дејства таквих правила на стечена права и правом већ уређене животне ситуације. У случају *Tropic travaux signalization* из 2007. године, Државни савет је признао неуспешном понуђачу на конкурс право да у спору пуне јурисдикције нападне управни уговор или поједине његове одредбе. Како не би у већој мери угрозио правну сигурност тиме што би дозволио да се раније закључени уговори, који су још увек на снази, оспоравају истим путем, а што би. узимајући у обзир њихову бројност и економски значај и тежњу да се стабилност уговорних односа очува кад год је то могуће, представљало озбиљну опасност по правну сигурност, Државни савет је одлучио да је та могућност допуштена само у односу на управне уговоре који су закључени након доношења те одлуке. Детаљно о томе и „лутању” француске управносудске праксе, в. Rogemont, Hélène, “Actualité du droit administratif français 2006/2008”, (eds. Collet, m., Broyelle, C. et Guyomar, M.), *Diritto public*, no. 14, 2008, p. 987-992. Супротну тенденцију можемо да нађемо у домаћем праву. Наиме, чл. 56, ст. 1, тач. 7 Закона о управним споровима предвиђа да се управносудски поступак може поновити ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.

да је могућност укидања незаконитог акта, то јест остављања у правном систему последица које је произвео, а посебно ако се то чини само делимично, доста слична овлашћењу измене (реформације), коју управни судија има у спору пуне јурисдикције.⁴¹⁴ Њих двоје, ипак, праве разлику између једног и другог истичући да они не мењају оспорени акт *ratione materiae* (што је дозвољено у спору пуне јурисдикције) већ само *ratione temporis*.⁴¹⁵ До модулације (подешавања) дејства судске одлуке у времену може да дође чак и у случају кад је тужба одбијена.⁴¹⁶ Од Државног савета је у предмету *Société Techna* тражено да поништи општи правни акт управе (*règlement*). Државни савет је, најпре, суспендовао оспорени управни пропис, а затим, у наставку спора, одбио тужбу. Ипак, свестан потребе да се заштити правна сигурност, као и чињенице да је привредним субјектима на које је пропис требало да се примени потребно одређено време да се прилагоде, Државни савет је одлучио да његова пресуда почне да производи правна дејства тек неколико месеци након доношења. У супротном, пропис би почео да производи дејства даном достављања пресуде, чим престане одложно дејство које је тужби дао Државни савет.⁴¹⁷ Тиме је, могло би се тврдити, Државни савет чак делимично одменио надлежни управни орган, то јест суштински изменио и допунио општи правни акт управе у погледу прелазних одредаба и тренутка ступања на снагу прописа.

„Историјат спора због прекорачења овлашћења је историјат његовог непрекидног проширивања.”⁴¹⁸ Можда су то речи којима је најбоље закључити

⁴¹³ Landais, Lenica, *op.cit.*, p. 1187.

⁴¹⁴ Упореди: Lepetit-Collin, *op.cit.*, p. 151.

⁴¹⁵ Landais, Lenica, *op.cit.*, p. 1187. Иначе, треба поменути да у француском праву постоје и тзв. валидациони закони. Реч је о прописима којима законодавац конвалидира правне последице које је произвео одређени незаконит акт или поступање, а који би у супротном били поништени. Landais и Lenica истичу да ће модулација у времену дејстава поништавања омогућити да се та, како је називају, „архаична формула” сведе на минимум. *ibid.*, 1190.

⁴¹⁶ *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, etude de Fondation pour le Droit Continental, доступно на http://www.fondation-droitcontinental.org/fr/wp-content/uploads/2014/01/rpep_etude-fr.pdf, приступљено 7. августа 2014. године, p. 19.

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 80.

причу о спору због прекорачења овлашћења у француском праву. Реч је оригиналној творевини француског управног права, која је настала ради попуњавања „мртвих углова“⁴¹⁹ постојећег система управносудске заштите, а која је стално проширивана са циљем пружања боље, лакше и брже заштите правима и интересима појединаца. Спор због прекорачења овлашћења ширио се на простор на којем је некад само спор пуне јурисдикције био употребљив и приближавао му се по својој дубини и садржини. Са позиције, речником домаћег управног права, могућности оспоравања само управних прописа и одређених управних аката, дошао је до позиције у којој може да буде коришћен против свих управних аката, па и оних који су повезани са управним уговорима и новчаним потраживањима према управи, до чак неких управних уговора. С друге стране, са ненадлежности, основи/разлози за покретање спора због прекорачења овлашћења проширени су на све облике формалне и материјалне незаконитости оспореног акта, са само правних и на чињенична питања, са чињеничног стања које је постојало у тренутку доношења оспореног акта на оно које постоји у тренутку доношења пресуде. Најзад, овлашћења су од простог поништавања нападнутог акта управе обогаћена могућношћу издавања налога, одређивања новчаних казни и подешавања временских дејстава уклањања акта. Реченици са почетка овог пасуса додали бисмо да је историјат француског спора због прекорачења овлашћења и историјат његовог приближавања „старијем брату”, спору пуне јурисдикције, или, другим речима, удаљавање, „бежање” од епитета „спора мање (ограничене) јурисдикције”, који му је наденуо *Pierre Sandevoir*.⁴²⁰ Јасном алузијом на тај процес, *David Bailleul* говори о „часу у ком је управни судија на путу да поново освоји целину својих овлашћења”.⁴²¹

⁴¹⁹ *Ibid.*, pp. 106–107.

⁴²⁰ Sandevoir, *op. cit.*, p. 378.

⁴²¹ Bailleul, *op. cit.*, p. 381.

1.2.2. Спор пуне јурисдикције (*le contentieux de pleine juridiction*)

Као прва врста управног спора која је настала у француском праву, а неко време и једина, спор пуне јурисдикције, пре него што му је *Laferrière* наденуо тај назив, звао се једноставно управни спор.⁴²² Није ни било друге врсте управног спора у односу на који је требало направити појмовну и терминолошку разлику. Када је настао спор због прекорачења овлашћења, називан је „управним спором у правом смислу речи” (*le contentieux administratif proprement dit*) или редовним спором (*le contentieux ordinaire*). Могло би се тврдити да је тај термин имао двоструку сврху. С једне стране, требало је да упути на чињеницу да је спор пуне јурисдикције први настао и да је, у погледу овлашћења суда, носио сва или скоро сва обележја судског спора који је већ постојао у грађанском праву, док је, с друге стране, требало да нагласи оригиналност спора због прекорачења овлашћења који није имао свог пандана у грађанском процесном праву (а који је могао да послужи као узор за стварање спора пуне јурисдикције).⁴²³

Постоји у француској доктрини оцена да спор пуне јурисдикције, онако како га је поставио у својој подели још *Laferrière* „пати” од хетерогености,⁴²⁴ те да стављање објективног и субјективног спора пуне јурисдикције у исту категорију има „вештачки карактер”.⁴²⁵ Следствено, спор пуне јурисдикције у француском праву представља се, по правилу, приказом те његове две подврсте, што ћемо и ми учинити. Опис спора пуне јурисдикције у француском праву употпунили бисмо могућношћу виших управносудских инстанци, жалбених управних судова и Државног савета, да у истом пресуде.

Пре него што пређемо на приказ појединачних облика спора пуне јурисдикције, навели бисмо неколико његових карактеристика које подједнако важе за обе поменуте подврсте.

⁴²² Giltard, *op.cit.*, p. 208.

⁴²³ У том смислу в. Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 85.

⁴²⁴ Chapus, *op.cit.*, p. 236; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 85.

⁴²⁵ Lepetit-Collin, *op.cit.*, p. 151.

Почнимо од онога што је највише утицало на развој спора пуне јурисдикције, а то је обавеза ангажовања правног заступника.⁴²⁶ Рекли смо да је то отворило простор за квалитативну (у смислу одређивања предмета ове врста спора општом клаузулом) и квантитативну (у смислу броја донетих одлука) доминацију спора због прекорачења овлашћења.

Друго битно обележје спора пуне јурисдикције, уједно и значајна разлика у односу на спор због прекорачења овлашћења, што ће се посебно видети у наставку излагања, јесте чињеница да је од самог настанка (тад је могао да буде покренут само у случају кад је управа својим актима или поступањем повредила неко „стечено право” појединца, то јест право које му је признато законом или уговором),⁴²⁷ па до данас, у француском праву он био одређен системом позитивне енумерације. Негде је то чињено према управним областима (објективни спор пуне јурисдикције), негде према природи акта који се напада (спор о управном уговору), а негде према природи постављеног захтева странке (спор о одговорности управе).

Спору пуне јурисдикције у француском праву својствено је овлашћење суда да приликом његовог разрешавања узме у обзир и чињенице и околности које су настале након доношења, односно предузимања оспореног акта или поступања управе.⁴²⁸ Измена чињеничног стања једнако може да доведе и до незаконитости и до конвалидације оспореног акта, с тим што је Државни савет заузео став да у првом случају орган не може незаконитост некад законитог акта да санкционише уклањањем од тренутка од када је донет већ од тренутка од кад се догодила измена чињеничног стања која је проузроковала незаконитост.⁴²⁹

⁴²⁶ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 88. Постоје одређени изузеци прописани чланом Р 431-3 француског Законика о управном судству, као што су спорови који се тичу јавних радова или управних уговора који се тичу јавног простора, спорова о одређеним врстама доприноса и пореза, о пензијама, о социјалној помоћи (*ibid*; http://lexinter.net/CJA/representation_des_parties_devant_le_tribunal_administratif.htm, приступљено 5. августа 2014. године).

⁴²⁷ Giltard, *op.cit.*, p. 208.

⁴²⁸ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 86; Chapus, *op.cit.*, pp. 234-235; Landais, Lenica, *op.cit.*, p. 1187.

⁴²⁹ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, pp. 86-87.

Пресуда у спору пуне јурисдикције нема дејство *erga omnes*, с тим што постоје два изузетка: пресуде донете у изборним стварима и пресуде које доноси жалбена комисија за избеглице.⁴³⁰

Guyomar и *Seiller* оцењују да је једно на први поглед изненађујуће обележје спора пуне јурисдикције немогућност да се у тужби истакну мане самог оспореног акта („*vices propres*”). Они објашњавају да логика таквог решења лежи у чињеници да ће суд сопственом одлуком заменити нападнути акт управног органа, те да неки од разлога формалне незаконитости везан за потоњи акт није од значаја.⁴³¹

Најзад, интересантно је да првостепени суд није једини који је овлашћен да одлучује у пуној јурисдикцији. Наиме, овлашћења која првостепени суд има у спору пуне јурисдикције може да користи и другостепени суд по жалби (*le recours en appel*). Кад уклони незакониту судску одлуку првостепеног управног суда, жалбени судија стиче могућност да разреши спор који је изнет пред првостепени суд на начин на који је могао да га расправи и првостепени суд. Другим речима, његов задатак, под условом да то сматра целисходним, постаје разрешавање спора између управе и тужиоца.⁴³² То практично значи да у случају подношења жалбе на одлуку донету у спору пуне јурисдикције, другостепени суд може и сам да одлучи у пуној јурисдикцији, те да, по уклањању оспорене судске одлуке, тужбом оспорени управни акт измени или замени сопственом одлуком, односно да досуди накнаду штете или друго новчано потраживање према управи или да расправи спор о управном уговору.

⁴³⁰ *Guyomar, Seiller, op.cit.*, 87-88; *Chapus, op.cit.*, p. 1096.

⁴³¹ *Guyomar, Seiller, op.cit.*, p. 86; *Chapus, op.cit.*, p. 235.

⁴³² *Guyomar, Seiller, op.cit.*, p. 49; *Chapus, op.cit.*, p. 1250.

1.2.2.1. Објективни спор пуне јурисдикције (*le contentieux objectif de pleine juridiction*)

1.2.2.1.1. Опште карактеристике објективног спора пуне јурисдикције

Објективни спор пуне јурисдикције означава се као „спор о законитости који је посебно делотворан, у смислу да је судија снабдевен посебно проширеним овлашћењима и да дефинитивно разрешава спор”.⁴³³ Објективни спор пуне јурисдикције се, с једне стране, разликује од спора због прекорачења овлашћења, који се такође сврстава у спор о законитости акта, по ширини овлашћења, а, с друге стране, од субјективног спора пуне јурисдикције по томе што се у њему оспорава законитост појединачног једностраног акта управе, док се код потоњег оспорава управни уговор или поставља питање новчаног потраживања тужиоца према управи (в. мешовите класификације врста управног спора у одељку о теоријским поставкама о појму спора пуне јурисдикције). У спору због прекорачења овлашћења, судија има „негативна” овлашћења – може да уклони оспорени акт (видели смо да то није више само могућност поништавања, већ и укидања), док у спору пуне јурисдикције има „позитивна” овлашћења – акт може да измени или замени сопственом одлуком.⁴³⁴ Треба додати и да разлика између те две врсте спора лежи и у чињеници да се законитости општих правних аката може оспоравати у спору због прекорачења овлашћења, док у објективном спору пуне јурисдикције не може.⁴³⁵ Другим речима, управни судија не може ићи толико далеко да обавља и општенормативне активности органа управе.

1.2.2.1.2. „Посебни спорови”

Део објективног спора пуне јурисдикције у француском праву чине и „посебни спорови”⁴³⁶ или, како их назива *Charpis*, услед настанка нових сличних

⁴³³ Lepetit-Collin, *op.cit.*, p. 233.

⁴³⁴ *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, étude de Fondation pour le Droit Continental, доступно на http://www.fondation-droitcontinental.org/fr/wp-content/uploads/2014/01/rpep_etude-fr.pdf, приступљено 7. августа 2014. године, p. 15.

⁴³⁵ Bailleul, *op.cit.*, p. 380.

⁴³⁶ Lepetit-Collin, *op.cit.*, p. 48.

спорова у другим управним областима, „историјски посебни спорови”.⁴³⁷ Пре него што их опишемо, желимо да укажемо на теоријски значај те врсте управног спора у француском праву.

Још од *Laferrière*-а, а посебно у делу *Sandevoir*-а, постоји покушај да се формалној класификацији управних спорова, која је и изнедрила спор пуне јурисдикције на темељу ширине и природе овлашћења суда, дâ теоријско утемељење, то јест да се пронађе разлог због кога би спор о одређеном питању давао одређена овлашћења управном суду. Један од тих покушаја двојице поменутих аутора, посебно потоњег, био је да пронађу узроке те поделе у природи акта управе који се оспорава. Тако је, да се подсетимо, *Sandevoir* тврдио да постоје три врсте аката управе, акти власти или акти чисте управе (*les actes de pure administration, les actes d'autorité*), акти јавног управљања (*les actes de gestion publique*) и акти (приватног) пословања (*les actes de gestion privée*), и да свакој од њих одговара једна категорија судског спора. Разлика између те три врсте аката управе последица је њиховог „управног интензитета”, „степенa њиховог управног карактера”, то јест „дозе јавног интереса” садржаног у акту.⁴³⁸ Акти власти се оспоравају у спору о законитости (термин који он користи уместо спора због прекорачења овлашћења), акти јавног управљања у спору пуне јурисдикције, а акти приватног пословања пред редовним судовима у парничном спору.⁴³⁹ Иако теоријски привлачна, јер почива на идеји да управа обавља различите послове и да не може бити повргнута истом степену и начину контроле онда кад се јавља као власт или кад на неки други начин задовољава јавни интерес (јавно управљање, одржавање јавних служби) и онда кад поступа као било који субјект приватног права, та идеја је баш у категорији „посебних спорова” наилазила на проблем. Наиме, „посебни спорови” су они спорови у којима, упркос чињеници да се оспорава један управни акт, то јест ауторитативни једностранни акт управе, управни суд није ограничен на поништавање управног акта, већ може имати овлашћење да га и измени или замни сопственом одлуком. Из тога следи да су ти

⁴³⁷ Chapus, *op.cit.*, pp. 241-242.

⁴³⁸ Sandevoir, *op.cit.*, p. 433.

⁴³⁹ *Ibid.*

спорови, а на то француски теоретичари указују, узрок хетерогености спора пуне јурисдикције о којој смо говорили на почетку овог одељка.

Други теоријски проблем коју је та врста управних спорова створила у француском праву тиче се односа активне управе и управног судства у Француској. Раздвајање активне и „спорне” управе у француском праву јесте историјски процес у којем је преломни тренутак доношење Закона од 24. маја 1872. године, којим је Државном савету дозвољено да разрешава управне спорове и да своје пресуде, као и редовни судови у Француској, доноси „у име француског народа”. Тиме је систем задржане правде укинут и замењен системом пренете, делегиране правде (*justice déléguée*).⁴⁴⁰ Пошто више није био покривен формалним ауторитетом шефа државе, Државни савет је почео да ограничава своја контролна овлашћења у односу на активну управу. Сматрало се да је одговарајућа равнотежа између потребе заштите права и интереса појединаца и обезбеђивања законитости рада управе, с једне стране, и поштовања самосталности („маневарског простора”)⁴⁴¹ у раду и делотворности⁴⁴² рада управе управе, која је својим радом, на првом месту, требало да омогући остваривање и заштиту јавног интереса, нађена у спору због прекорачења овлашћења. Тиме би био остварен један од темељних принципа француског управног права, принцип „забране управном судији да обавља посао управе” (*l'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur*).⁴⁴³ Ипак, то начело није до краја поштовано у пракси Државног савета. Он је у управним споровима о којима говоримо задржао шира овлашћења од простог поништавања оспореног управног акта.⁴⁴⁴ Зато су ти спорови, наспрам свих осталих који су се одвијали у форми спора због прекорачења овлашћења,

⁴⁴⁰ Waline, *Droit administratif*, *op.cit.*, p. 30; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 10; Brown, Bell, *op.cit.*, p. 47; Boisdeffre, „Le Conseil d'État français”, *op.cit.*, p. 18; Sauvé, *op.cit.*, p. 315.

⁴⁴¹ *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, etude de Fondation pour le Droit Continental, доступно на http://www.fondation-droitcontinental.org/fr/wp-content/uploads/2014/01/rpep_etude-fr.pdf, приступљено 7. августа 2014. године, p. 3.

⁴⁴² *Ibid.*, p. 10.

⁴⁴³ Chevalier, *op.cit.*, p. 67.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, *op.cit.*, pp. 79-80; Lepetit-Collin, *op.cit.*, p. 71, детаљно о развоју и задржавању „посебних спорова” у пракси Државног савета в. Lepetit-Collin, *op.cit.*, pp. 47-85.

добили епитет посебних. Опет се, из тога произилази, „посебни спорови” јављају као „кост у грлу” теоријским концепцијама. *Chevalier* каже да нема логичног одговора на питање зашто баш у тим и само тим споровима поступати другачије.⁴⁴⁵

Са становишта предмета нашег истраживања расправа о разлозима и последицама задржавања те врсте спорова у француском праву нема велики значај. Наиме, наш је циљ да покушамо да пронађемо заједнички садржалац свих врста спорова пуне јурисдикције које се могу сусрести у управном праву, а категорија спорова коју француска доктрина назива објективним спором пуне јурисдикције је уобичајена у упоредном праву, а у нашем систему чак и нормативно доминантна, а у пракси, вероватно, једина. Сматрамо да „посебни спорови” у француском праву имају другачији теоријски значај. Они потврђују, наравно заједно са другим врстама спора пуне јурисдикције у француском праву, да спор пуне јурисдикције *per se* не постоји већ да сврставање одређене врсте спора у ову или ону категорију зависи од воље законодавца или другог творца права (на пример Државног савета у Француској).⁴⁴⁶

„Историјски посебни спорови”⁴⁴⁷ јесу спорови у следећим областима: фискални спорови, изборни спорови (с тим што се то тиче само тзв. управних избора, на пример избора за чланове локалних представничких органа, али не и „политичких избора” [на пример, парламентарних], за које је надлежан Уставни савет, с изузетком избора за Европски парламент),⁴⁴⁸ спорови о војним и цивилним пензијама, спорови о деоби и уживању добара у општој употреби (*biens communaux*), спорови о зградама које прете да се сруше (*le contentieux des bâtiement menaçant ruine*), спорови о постројењима која могу да угрозе животну средину (*le contentieux des installations classées*) и спорови о нездравим зградама (*le contentieux des immeubles insalubres*).

⁴⁴⁵ *Chevalier, op.cit.*, p. 80.

⁴⁴⁶ Melleray, *op. cit.* pp. 71-72, уз навођење других француских аутора истог става.

⁴⁴⁷ Наведени према Charus, *op. cit.*, 241–242.

⁴⁴⁸ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 89.

Нећемо описивати сваки од тих спорова јер је њихова суштина иста као и код свих осталих објективних спорова пуне јурисдикције, а то је могућност измене или замене оспореног акта управе сопственом пресудом. Осврнућемо се само на одређене посебности неких од тих спорова, које одударају од овог општег режима. Тако су спорови о постројењима која могу да угрозе животну средину специфични по томе што могу довести и само до поништавања оспорене одлуке префекта, што није редак случај у пракси.⁴⁴⁹ Из тога следи да није нужно да дође до измене или замене побијаног акта судском пресудом да би се тај спор сматрао спором пуне јурисдикције. Друга специфичност тог спора јесте могућност надлежног управног органа да у конкретној управној ствари у овој материји захтева од управног суда да уместо њега предузме мере које он има право да одреди.⁴⁵⁰ Дакле, овде суд одмењује орган управе, као што би и иначе чинио у спору пуне јурисдикције, али без вршења контроле над радом управе. Суд у том случају истински поступа као орган управе. Изузетну посебност показује и спор о зградама које прете да се сруше. Наиме, ту се улога суда састојала у омогућавању извршења аката органа управе. Одлуку о забрани обитавања у таквим зградама и предузимању неопходних радова на рачун власника доносио је градоначелник. Такве одлуке нису биле, супротно општем правилу о непосредној извршивости управних аката, извршне у случају да власник не пристане на њих, односно у случају његовог ћутања. Да би могао да изврши своју одлуку, градоначелник је морао да захтева одобрење управног суда.⁴⁵¹ За разлику од претходног спора, овде може да се каже да постоји контрола законитости рада управе у поступку давања одобрења на одлуку градоначелника. Оно што овде одудара од уобичајеног у управним споровима јесте чињеница да се странка у управном поступку, власник објекта, не јавља као тужилац. Улога суда овде пре подсећа на улогу надређеног

⁴⁴⁹ *Ibid.*

⁴⁵⁰ *Ibid.*

⁴⁵¹ Уређење те материје је измењено 2005. године тако да су одлуке градоначелника извршне и без сагласности власника, изузев у случају потешкоћа (на пример, одбијање власника или станара да омогуће улазак у зграду). Чак и тад, градоначелник не мора више да захтева одобрење управног суда у спору пуне јурисдикције, већ може да се обрати редовном суду, *ibid.*

органа приликом издавања сложених управних аката (давање накнадне сагласности), него на вршење судске контроле рада управе.

1.2.2.1.3. Проширивање домена објективног спора пуне јурисдикције

Објективни спор пуне јурисдикције стагнирао је дуги низ година. Ти спорови су били обележени (могло би се рећи и проказани) као „посебни” јер су стварали теоријске проблеме о којима смо расправљали и одударали су од поделе аката управе и њима припадајућих врста судских спорова (најбоље исказано код *Sandevour-a*). То, уз жељу да се промовише и у сваком смислу прошири спор због прекорачења овлашћења (в. претходни одељак и одељак о разлозима настанка спора пуне јурисдикције), био је вероватан разлог што је занемарен било какав развој те врсте спора. Ипак, у последњој четвртини 20. века догодиле су се битне промене. Иако су „посебни спорови” сви старији од једног века, а неки од њих су настали чак крајем 18. века,⁴⁵² за настанак нових облика те врста управног спора у француском праву чекало се до 1977. године.⁴⁵³ Тад је Законом од 19. јула те године који се тичао контроле економских концентрација и кажњавања забрањених споразума и злоупотребе доминантног положаја створен објективан спор пуне јурисдикције у којем су могле да буду преиспитане и измењене санкције које су надлежни органи изрицали на основу тог закона.⁴⁵⁴

Након тога, што делом законодавца, што у пракси Државног савета, објективни спор пуне јурисдикције почео је значајно да се шири⁴⁵⁵ Нови облици би могли да се групишу у две категорије: оне који се тичу санкција које појединцима и правним лицима изричу органи управе и оне у којима се оспорава

⁴⁵² Chapus, *op. cit.*, p. 241.

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 244. *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁵⁴ Chapus, *op. cit.*, p. 244.

⁴⁵⁵ На пример, само 2006. године, законодавац је усвојио један органски закон, седам обичних закона и један декрет, којима су створени нови облици те врсте управног спора пуне јурисдикције, *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 6.

законитост неког другог једностраног правног акта управе.⁴⁵⁶ У прву категорију спадају, између осталих, спорови о санкцијама које изричу независна регулаторна тела у области електронских комуникација и птт саобраћаја, аудиовизуелних садржаја, енергије, информатике, ваздушног саобраћаја, финансијских тржишта, осигурања, борбе против допинга, као и централни и нецентрални органи управе у области трговачке морнарице, енергије, цивилног ваздухопловства, воденог саобраћаја, пољоприврее, заштите животне средине.⁴⁵⁷ У тим споровима судија је овлашћен да измени изречену санкцију. Сличан пример појавио се у новије време и у домаћем управном спору. Реч је о могућности Управног суда да у спору пуне јурисдикције преиначи новчани износ управне мере изречене према Закону о заштити конкуренције (чл. 72, ст. 3). У другу, малобројнију категорију спадају спорови о стицању избегличког статуса, социјалне помоћи, трошкова лечења, признавања статуса хендикепираног радника, трошкова кампање за политичке изборе.⁴⁵⁸ Без обзира на релативну бројност, учесталост у пракси или значај права, обавеза и интереса о којима се одлучује за тужиоце, остало је правило да се предмет објективног спора пуне јурисдикције одређује системом позитивне енумерације.

1.2.2.1.4. Разлози за проширивање домена објективног спора пуне јурисдикције

Наш циљ није да посветимо пажњу опису сваке од тих врста спорова,⁴⁵⁹ јер то не би посебно допринело сврси овог истраживања, већ разлозима експанзије објективног спора пуне јурисдикције у поменутом периоду. Два кључна разлога у француској теорији јесу већа делотворност те врсте управног спора у односу на

⁴⁵⁶ *Ibid.*, pp. 7-9; Chapus, *op.cit.*, pp. 244-247. Ови аутори пружају нешто детаљнију поделу, посебно у категорији спорова против изречених санкција, углавном узимајући за мерило природу органа који изриче санкције (независно тело, орган управе).

⁴⁵⁷ Аутори тврде да не постоји исцрпна листа тих облика објективног спора пуне јурисдикције, *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op.cit.*, pp. 7-9; Chapus, *op.cit.*, pp. 244-247; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 91.

⁴⁵⁸ *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op.cit.*, p. 9; Chapus, *op.cit.*, pp. 242-243; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, pp. 90.

⁴⁵⁹ За детаљан опис тих облика објективног спора пуне јурисдикције, в. Lepetit-Collin, *op. cit.*, pp. 166–203.

спор због прекорачења овлашћења и утицај Европске конвенције о људским правима.⁴⁶⁰

1.2.2.1.4.1. Делотворност објективног спора пуне јурисдикције

Расправа о делотворности објективног спора пуне јурисдикције и спора због прекорачења овлашћења у француском праву могла би да буде предмет посебног рада. У монографији посвећеној управо тој теми, *David Bailleul* закључује да је у погледу овлашћења судије објективни спор пуне јурисдикције супериорнији од спора због прекорачења овлашћења (иако обрнуто важи у погледу приступа суду).⁴⁶¹ Штавише, у корену ове, налази се још једна, столетна дебата у француској доктрини, дебата о будућности те две врсте спора, о могућности да једна апсорбује другу.⁴⁶² Она се разгорела последњих година, нарочито од 1995. године, кад су овлашћења судија у спору због прекорачења овлашћења проширена.⁴⁶³ Не бисмо улазили дубље у те две расправе на овом месту, односно на примеру само једног упоредног правног система, али бисмо

⁴⁶⁰ *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir, op.cit.*, p. 11.

⁴⁶¹ Bailleul, *op. cit.*, 2002. Постоје покушаји да се предност објективног спора пуне јурисдикције у погледу овлашћења суда доведе у питање. У студији Фондације за континентално право (*L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir, op. cit.*, p. 15) стоји да се то може видети на примеру спора о управним санкцијама. Тамо се наводи да у случају кад странка оспори само износ изречене управне санкције у објективном спору пуне јурисдикције, судија ће, за случај да нађе да је тужилац у праву, преиначити акт којим је изречена санкција и смањити њен износ. С друге стране, тврди се у студији, ако би тужилац урадио исто у спору због прекорачења овлашћења, онда би судија морао у потпуности да поништи акт, те управне санкције не би ни било. Закључује се стога у студији да је у том случају спор због прекорачења овлашћења повољнији за тужиоца. Сматрамо да овај аргумент не стоји. Наиме, иако би оспорени акт управе био поништен, баш због тога што је одлучивано у спору због прекорачења овлашћења у којем постоји само могућност поништавања нападнутог акта, орган управе би морао поново да одлучи и да, пошто није оспорена законитост саме санкције, већ само њен износ, поново одлучи о истој ствари и изрекне нову санкцију, која би, заправо, била она коју би у спору пуне јурисдикције одредио управни судија. Дакле, никакву привилегију тужилац не добија избором спора због прекорачења овлашћења у оваквом случају, осим ако аутори нису мислили на добијање у времену пре него што буде коначно морао да плати изречену му казну.

⁴⁶² Дебата почиње од *Hauriou*-а и *Alibert*-а, *Waline*, „Vers un reclassement des recours du contentieux administratif?”, *op. cit.*, pp. 207–212; *Chapus, op. cit.*, p. 248.

⁴⁶³ *Chapus* наводи релевантну новију литературу на ову тему, в. *Chapus, op. cit.*, p. 249.

желели да се осврнемо на једно питање које је повезано са обе. Реч је о разлици која постоји, прецизније речено, остаје да постоји између спора због прекорачења овлашћења и објективног спора пуне јурисдикције. Упркос свим проширењима овлашћења судије у спору због прекорачења овлашћења, укључујући и могућност издавања налога управи у погледу начина извршења пресуде, могућност изрицања новчане казне у случају њеног неизвршења или новчане казне којом би се претило за случај неизвршења, одређивања привремених мера, подешавања дејства судске одлуке *ratione temporis*, узимања у обзир новонасталих чињеница и околности, она се нису изједначила са овлашћењима које судија има у спору пуне јурисдикције. Након свега, ипак управи остаје да предузме одређени правни посао, да донесе одговарајући акт, којим ће бити уређен конкретни случај. Иако ће, вероватно, у великом броју случајева резултат бити исти, у практичном, не и у правном смислу, и са практичне стране остаје проблем. Остаје могућност да орган не изврши или не изврши на одговарајући начин судску одлуку. Уосталом, намеће се и логички аргумент. Да је спор због прекорачења овлашћења у француском праву увек доводио до таквог решења, не би ни постојала потреба да се судији доделе сва та нова овлашћења, а на првом месту могућност издавања налога и кажњавања. Из тога произлази, без упуштања у даљу расправу, да разлика још увек постоји у француском праву и да ће спор пуне јурисдикције увек бити делотворнији јер неће остајати било каква могућност да управа накнадно правно не уреди појединачни случај, што би ипак могло да се догоди у случају спора због прекорачења овлашћења.

1.2.2.1.4.2. Утицај Европске конвенције о људским правима⁴⁶⁴

У Француској литератури постоји расправа о томе да ли је Европски суд за људска права у пракси која се тиче права на правично суђење прописаног у чл. 6, ст. 1 Европске конвенције о људским правима поставио захтев да се у случајевима који спадају у домен тог члана,⁴⁶⁵ свим или бар неким, одлучује у пуној јурисдикцији.⁴⁶⁶ Значај те дилеме надилази француски управни спор и она се може наћи и у другим правима (на пример, аустријском⁴⁶⁷ и хрватском⁴⁶⁸), где је чак довела до важних измена устројства управног судства и самог управног спора. Због тога је битно да обрадимо то питање.

Појам пуне јурисдикције помиње се у пракси Европског суда за људска права, која се тиче права на правично суђење из чл. 6, ст. 1 Европске конвенције о људским правима. Наиме, постоји захтев да о стварима које спадају у домен чл. 6 („грађанска права” и „кривична оптужба”) одлучује тело које има карактер суда у

⁴⁶⁴ Француски аутори анализирају и утицај права Европске уније на развој спора пуне јурисдикције, али долазе до опречних закључака, упореди Lepetit-Collin, *op.cit.*, pp. 121-129; *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op.cit.*, p. 12; Што се тиче спора пуне јурисдикције пред Судом правде Европске уније, в. Plouvier, Liliane, “Le contentieux de pleine juridiction devant la Cour de justice des communautés européennes”, *Revue du marché commun*, Techniques et Economiques, Paris, No. 161/170, 1973 (365-379), Mengozzi, Paolo, “La compétence de pleine juridiction du juge communautaire”, dans *Liber amicorum en l'honneur de Bo Vesterdorf*, Bruylant, Bruxelles, 2007, (219-236).

⁴⁶⁵ Детаљно о томе, в. Цуцић, Вук, „Примена права на правично суђење у управном спору”, *Правни живот*, Удружење правника Србије, бр. 10/2009, (261 – 271).

⁴⁶⁶ Chapus, *op.cit.*, pp. 133-134; Lepetit-Collin, *op.cit.*, pp. 114-121; *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op.cit.*, pp. 12-14.

⁴⁶⁷ У Аустрији чак тврде да је притисак Европског суда за људска права натерао Аустрију да измени свој систем управног судства и да уведе двостепеност, в. Grassl, Guenter, “Austria: 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/austria-major-reform-of-administrative-jurisdiction-system-takes-effect-as-from-1-january-2014/>, приступљено 9. августа 2014. године.

⁴⁶⁸ У образложењу предлога Закона о управним споровима који је хрватски Сабор усвојио, стоји да је чл. 6, ст. 1 Европске конвенције о људским правима разлог за постављање управног спора као спора пуне јурисдикције (стр. 31 Образложења), доступно на [file:///C:/Users/User/Downloads/PZE_378%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/PZE_378%20(1).pdf), приступљено 9. августа 2014. године.

смислу чл. 6⁴⁶⁹ или да, ако већ одлучује тело које нема тај карактер, онда барем одлука тог тела може да буде подвргнута „накнадној контроли од стране судског тела које има пуну јурисдикцију (*full jurisdiction, pleine juridiction*) и пружа гаранције из чл. 6, ст. 1”.⁴⁷⁰ Пуна јурисдикција у контексту чл. 6 има, као и други појмови у Конвенцији, своје аутономно значење - значење које му је у својој пракси дао Европски суд за људска права, а не оно које има у правном систему државе која је изведена пред Европски суд.⁴⁷¹ Пуна јурисдикција је у том смислу подразумевала могућност суда да расправи сва правна и чињенична питања,⁴⁷² с тим што суд није дужан да сам утврди чињенично стање, већ је довољно да је био у могућности да изврши контролу над начином на који је чињенице утврдио орган чији се акт оспорава.⁴⁷³ Дакле, иако су термин пуна јурисдикција „позајмили” из француског права,⁴⁷⁴ сматрамо да је схватање тог појма у пракси Европског суда за људска права једнако оном које тај појам има у немачкој управноправној доктрини (в. одељак о теоријским поставкама о појму спора пуне јурисдикције).⁴⁷⁵

У погледу „кривичних оптужби” које се помињу у чл. 6 Конвенције, а које се односе на ситуације у којима органи управе изричу административне

⁴⁶⁹ Детаљно о појму суда у смислу чл. 6, ст. 1 Европске конвенције, в. Цуцић, Вук, *Правила и стандарди Савета Европе у домаћем управном спору*, мастер теза, необјављено, доступно у библиотеци Правног факултета Универзитета у Београду, стр. 11–24.

⁴⁷⁰ Пресуда Европског суда у случају *Albert and Le Compte v. Belgium* (*Application no. 7299/75; 7496/76*) од 10. фебруара 1983. године, параграф 29, стр. 11, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["albert"\],"documentcollectionid":\["GRANDCHAMBER"\],"chamber":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-57422"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године.

⁴⁷¹ Duffy, Peter, “The Judicial Control of Administrative Acts and the European Convention on Human Rights”, (presentation at the multilateral seminar held in Madrid 13 – 15 November 1996), in *Council of Europe: Judicial control of administrative acts*, Council of Europe Publication, Strasbourg, 1997, pp. 137-140.

⁴⁷² *Ibid.*, p. 137; Lepetit-Collin, *op.cit.*, pp. 115-116, уз навођење релевантних делова одлуке Европског суда правде у случају *Albert and Le Compte v. Belgium* (*Application no. 7299/75; 7496/76*) од 10. фебруара 1983. године, параграфи 36-37.

⁴⁷³ *Ibid.*, pp. 137–140. Цуцић, Вук, „Стразбуршки стандарди у управном спору”, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, бр. 2/2009 (247–272), стр. 261”262.

⁴⁷⁴ M. Melchior, „La notion de compétence de pleine juridiction en matière civile dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme”, *Mélanges offerts à J. Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, tome troisième, p. 1327–1346, p. 1331, наведено према Lepetit-Collin, *op. cit.*, p. 115.

⁴⁷⁵ Uporedi: Britvić-Vetma, *Upravni spor pune jurisdikcije, op. cit.*, p. 329.

санкције,⁴⁷⁶ постоји још један захтев, а то је могућност тела које представља суд у смислу чл. 6 Конвенције да преиспита сразмерност између извршене повреде права и изречене санкције.⁴⁷⁷ Реч је о нечему што спада у домен овлашћења француског управног судије у спору због прекорачења овлашћења када суд врши „нормалну”, „потпуну” контролу над правним и чињеничним питањима, а што обухвата и оцену правне квалификације чињеница коју је учинио орган управе, оцену њихове материјалну тачности и контролу сразмерности одлуке.⁴⁷⁸ Постоји, с друге стране, и могућност да управни суд врши „ограничену”, „минималну” контролу (*contrôle restreint, contrôle minimum*), то јест да контролише само да ли је орган направио очигледне грешке приликом утврђивања чињеница (*l'erreur manifeste de l'appréciation de fait*).⁴⁷⁹ Како се та разлика у интензитету контроле посматра пред Европским судом за људска права? Вршење „нормалне”, „потпуне” контроле правних и чињеничних питања у спору због прекорачења овлашћења, само по себи, *a priori*, испуњава услов „пуне јурисдикције” садржан у чл. 6 Конвенције, док вршење ограничене контроле не мора нужно да доведе до повреде права на правично суђење из чл. 6 Конвенције, али то мора бити утврђено од случаја до случаја.⁴⁸⁰

Године 1995. дошло је до значајног развоја догађаја у пракси Европског суда за људска права у погледу појма „пуне јурисдикције”. Тако је у више одлука против Аустрије,⁴⁸¹ које су се тичале контроле коју су Уставни суд и Управни суд вршили над одлукама органа управе којим су изречене управне санкције,

⁴⁷⁶ Можда најбољу дефиницију појма управне санкције даје Препорука Савета Европе о управним санкцијама – *Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions*, усвојена 13. фебруара 1991, доступна на [http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R\(91\)1.pdf](http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R(91)1.pdf), приступљено 11. августа 2014. године.

⁴⁷⁷ Lepetit-Collin, *op. cit.*, pp. 115–116. *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁷⁸ Lepetit-Collin, *op. cit.*, p. 119. *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁷⁹ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 80. *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁸⁰ Lepetit-Collin, *op. cit.*, p. 119, fn. 124.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 117, fn. 116, била је и једна одлука против Белгије.

Европски суд навео да пуна јурисдикција обухвата и „овлашћење да се измени (*réformer*) (*подвукао аутор*) у свим тачкама, чињеничним и правним, одлука коју је донео, издао нижи орган”.⁴⁸² То је навело неке француске ауторе да устврде да чл. 6 Конвенције захтева да о споровима о изреченим управним санкцијама судови морају да одлучују у пуној јурисдикцији.⁴⁸³ Да будемо нешто прецизнији, управо је у могућности измене или замене сопственом одлуком оспореног акта управе разлика између спора због прекорачења овлашћења и објективног спора пуне јурисдикције. Суд у оба случаја може да врши исти обим контроле над правним и чињеничним питањима, али само у потоњем својој одлуци може дати реформацијско дејство у односу на уређену правну ситуацију.

Накнадна пракса Европског суда за људска права показала је да појам „пуне јурисдикције” не мора да подразумева могућност измене оспореног акта управе.⁴⁸⁴ Штавише, Европски суд за људска права изричито је навео да захтеве које у погледу оспоравања изречених управних санкција поставља чл. 6 Конвенције испуњава и француски спор због прекорачења овлашћења.⁴⁸⁵ Такав став су у својим одлукама заузели и француски Уставни савет и Државни савет.⁴⁸⁶

⁴⁸² Случај *Schmautzer c. Autriche* (*Requête n° 15523/89*), од 23. октобра 1995. године, параграф 36, стр. 10, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["15523/89"\],"documentcollectionid":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62500"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године. Оригинални извод гласи: „*Sa compatibilité avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1) se mesure dès lors au regard des griefs soulevés devant ladite juridiction par l'intéressé, mais aussi à la lumière des caractéristiques constitutives d'un "organe judiciaire de pleine juridiction". Or parmi celles-ci figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur.*” *Ibid.*

⁴⁸³ Chapus, *op. cit.*, pp. 133–134, 247.

⁴⁸⁴ Lepetit-Collin, *op. cit.*, p. 118. *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁸⁵ То се види из текста параграфа 50 пресуде у случају *Malige c. France* (68/1997/852/1059), од 23. септембра 1998. године: „*A l'instar de la Commission, la Cour estime donc qu'un contrôle suffisant au regard de l'article 6 § 1 de la Convention se trouve incorporé dans la décision pénale de condamnation prononcée à l'encontre de M. Malige, sans qu'il soit nécessaire de disposer d'un contrôle séparé supplémentaire de pleine juridiction portant sur le retrait de points. Par ailleurs, le requérant pourra introduire un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative afin de faire contrôler que l'autorité administrative a agi à l'issue d'une procédure régulière.*” (*подвукао аутор*)

⁴⁸⁶ *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 14.

Упркос разрешењу дилеме да ли је за контролу изречених управних санкција потребан објективни спор пуне јурисдикције, то јест овлашћење за измену оспореног акта, остаје питање зашто је Европски суд за људска права 1995. године заузео такав став у најмање седам својих одлука,⁴⁸⁷ да би га само три године касније изменио.

Француским ауторима је промакла, вероватно оправдано, чињеница да су поменуте пресуде, које су писане на два званична радна језика Савета Европе, француском и енглеском, садржале значајне разлике. Наиме, изгледа да су француски аутори читали, што је разумљиво, само француске верзије предметних одлука, али не и оне на енглеском језику. У свакој од одлука на француском језику заиста стоји да „пуна јурисдикција” обухвата овлашћење за измену (*pouvoir de réformer*) оспореног акта управе којим је изречена санкција.⁴⁸⁸ Међутим, у свим одлукама на енглеском језику, у релевантним деловима, стоји да „пуна јурисдикција” подразумева „овлашћење да се поништи (*quash*) (*подвукао аутор*) у свим деловима, поводом правних или чињеничних питања, одлука нижег тела”.⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ Lepetit-Collin, *op. cit.*, p. 117.

⁴⁸⁸ *Schmautzer c. Autriche (Requête n° 15523/89)*, од 23. октобра 1995. године, параграф 36, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["15523/89"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62500"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Gradinger c. Autriche (Requête no 15963/90)*, од 23. октобра 1995. године, параграф 44, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["15963/90"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62514"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Umlauf c. Autriche (Requête no 15527/89)*, од 23. октобра 1995. године, параграф 39, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["umlauft"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"CHAMBER":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62503"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Paolaro c. Autriche (Requête no 16718/90)*, од 23. октобра 1995. године, параграф 43, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["16718/90"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62516"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Pfarrmeier c. Autriche (Requête no 16841/90)*, од 23. октобра 1995. године, параграф 40, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["16841/90"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62518"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Pramstaller c. Autriche (Requête no 16713/90)*, од 23. октобра 1995. године, параграф 41, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["16713/90"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62519"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године.

⁴⁸⁹ Наиме, у параграфу 36 (стр. 11) пресуде у случају *Schmautzer v. Austria (Application no. 15523/89)*. од 23. октобра 1995. године стоји: „*It follows that when the compatibility of those*

Проблем је вероватно настао као последица чињенице да један од могућих превода глагола „*to quash*” може бити „изменити”, „преиначити”, али то није његово уобичајено значење у правничком речнику, већ „поништити” или бар „уклонити”. Такође, постоји много других глагола у енглеском језику који значе изменити („*to reform*”, „*to modify*”, „*to amend*”, „*to revise*”, „*to alter*”, „*to change*”), а који су прикладнији за превођење француског „*réformer*” од глагола „*to quash*”. Наравно, како је реч о идентичним ситуацијама у којима су се налазили тужиоци у погледу могућности оспоравања изречене управне санкције пред аустријским Уставним и Управним судом, Европски суд за људска права је пресудио на исти начин, копирајући релевантне делове пресуда (све одлуке су чак и донете истог дана). Штавише, још једна потврда те тезе, осим изричитог става Европског суда за људска права у каснијој пракси, долази из саме садржине помињаних пресуда. У свакој од њих проблем је био у томе што Уставни суд и Управни суд Аустрије нису били овлашћени да преиспитају чињенично стање које су утврдили органи управе, а питање измене оспорених аката није се ни поставило.⁴⁹⁰

powers with Article 6 para. 1 (art. 6-1) is being gauged, regard must be had to the complaints raised in that court by the applicant as well as to the defining characteristics of a "judicial body that has full jurisdiction". These include the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the decision of the body below.” Исти одељак смо у ранијој фусноти цитирали на француском језику. Тако је и у другим пресудама, в. *Gradinger v. Austria*, (Application no. 15963/90), од 23. октобра 1995. године, параграф 44, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["gradinger"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57958"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Umlauf v. Austria* (Application no. 15527/89), од 23. октобра 1995. године, параграф 39, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["15527/89"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-57948"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Paolaro v. Austria* (Application no. 16718/90), од 23. октобра 1995. године, параграф 43, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["palaoro"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57960"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Pfarmeier v. Austria* (Application no. 16841/90), од 23. октобра 1995. године, параграф 40, стр. 12, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["pfarmeier"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57962"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Pramstaller v. Austria* (Application no. 16713/90), од 23. октобра 1995. године, параграф 41, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["pramstaller"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57963"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године.

⁴⁹⁰ *Ibid.*

Да закључимо, чл. 6, ст. 1 Европске конвенције о људским правима, упркос помињању француског термина „пуна јурисдикција”, не захтева да у стварима које потпадају под овај члан, чак и кад су у питању казненоправне ствари (управне санкције или, како их домаће право назива, управне мере), суд у управном спору буде овлашћен да измени оспорени акт управе, нити да га замени сопственом пресудом. Захтева се могућност контроле над свим правним и чињеничним питањима, а у казненоправним стварима и могућност контроле сразмерности почињеног дела и изречене казне, уз могућност да се оспорени акт у случају неправилности барем уклони. То даље значи да то није могао да буде кључни разлог за ширење објективног спора пуне јурисдикције у француском праву, али не значи да није, речима *Hélène Lepetit-Collin*, „допринело стварању атмосфере пуне јурисдикције, погодне за обнављање објективног спора пуне јурисдикције у француском праву”.⁴⁹¹

1.2.2.2. Субјективни спор пуне јурисдикције (*le contentieux subjectif de pleine juridiction*)

У субјективном спору пуне јурисдикције пред судију се поставља питање постојања и обима права одређеног лица у односу на неко друго лице⁴⁹² (видећемо, не нужно управу). *Chapus* ту категорију спора пуне јурисдикције назива још и редовним (*ordinaire*) спором пуне јурисдикције.⁴⁹³ Употреба тог термина је на линији називања објективних спорова пуне јурисдикције „посебним споровима”, чије смо узроке већ раније објаснили. *Guyomar* и *Seiller* истичу да су спорови који спадају у категорију субјективног спора пуне јурисдикције уобичајени за редовни суд, а да се у надлежности управног суда налази тек у неколико случајева.⁴⁹⁴

⁴⁹¹ Lepetit-Collin, *op.cit.*, p. 120.

⁴⁹² Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 91.

⁴⁹³ Chapus, *op. cit.*, p. 236.

⁴⁹⁴ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 91.

Субјективни спорови пуне јурисдикције су, на првом месту, спор о управним уговорима и спор о накнади (вануговорне) штете.⁴⁹⁵

У надлежност управних судова у Француској спадају управни уговори, док су уговори приватног (грађанског) права које закључује управа у надлежности редовних судова.⁴⁹⁶ У литератури се предлаже термилошко и појмовно разликовање између уговорног спора (*le contentieux contractuel*) и спора о уговорима (*le contentieux des contrats*), у којем би први обухватао само субјективни спор пуне јурисдикције који могу покренути уговорне стране против управног уговора, док би потоњи, осим тог, укључивао и спор због прекорачења овлашћења против одвојивих аката повезаних са управним уговором, о чему је било речи у делу о проширења домашаја спора због прекорачења овлашћења.⁴⁹⁷

Тако дефинисан уговорни спор пред управним судом могу да покрену стране уговорнице, као и конкуренти који на надметању нису успели да добију право да закључе уговор са одређеним јавноправним субјектом, понуђачем (*concurrents évincés*).⁴⁹⁸ Трећим лицима, са помињаним изузетцима, преостаје да нападају одвојиве акте у спору због прекорачења овлашћења, уз могућност да, у случају да у томе успеју, то јест да буде утврђена незаконитост и поништен акт на основу којег је уговор закључен, издејствују поништавање и самог управног уговора (на пример, тако што би управи под претњом казне било наложено да раскине уговор или да покрене уговорни спор пред судом како би уговор био раскинут или поништен).⁴⁹⁹

Суд има разноврсна овлашћења у уговорном спору. Суд може, за случај да утврди незаконитост целог или дела уговора или начина његовог извршења, да раскине уговор, да измени одређене одредбе уговора, да досуди накнаду штете, да

⁴⁹⁵ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, pp. 91-94; Chapus, *op.cit.*, pp. 236-238.

⁴⁹⁶ Devolvé, Pierre, "Les nouveaux pouvoirs du juge administratif dans le contentieux des contrats", dans *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs?*, Perrot, Roger (Ed.) - Dalloz, Paris, 1996, (83-98), p. 83.

⁴⁹⁷ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 91.

⁴⁹⁸ *Ibid.*

⁴⁹⁹ Devolvé, Pierre, „Les nouveaux pouvoirs du juge administratif dans le contentieux des contrats”, *op.cit.*, p. 91.

нареди, посебно ако то захтева јавни интерес, да се настави са извршењем уговора, да поништи уговор, у потпуности или делимично, уз могућност подешавања (модулације) дејстава уклањања уговора у времену (о којем смо говорили код спора због прекорачења овлашћења), као и да утврди ништавост управног уговора.⁵⁰⁰ Ништавост управног уговора је на два начина повезана са јавним интересом. С једне стране, о ништавости управног уговора суд води рачуна по службеној дужности, те уговор може да поништи и онда кад тужилац није оспорио законитост уговора, већ само начин његовог извршења,⁵⁰¹ то јест може у том смислу ићи преко тужбеног захтева и на штету тужиоца (*reformation in peius*). С друге стране, суд је овлашћен да, упркос томе што је утврдио да постоји разлог ништавости уговора, не огласи уговор ништавим, јер би то превише вређало јавни интерес.⁵⁰² Штавише, скорошња пракса Државног савета поставља принцип одрживости уговорних односа на висок ниво, предвиђајући поништавање уговора као *ultima ratio*, само онда кад постоји тешка повреда законитости која утиче на постојање уговора. Суд би, пре тога, требало да покуша да одржи уговор или да га само укине, па чак и да га укине у неком каснијем моменту, а не од тренутка доношења пресуде.⁵⁰³

Кад је реч о уговорном спору, значајна је још и могућност да се он оконча само поништавањем оспореног акта. Примера ради, страна уговорница може захтевати да се поништи акт којим су повређена нека од њених уговорних права (акт донет у извршењу уговора или одлука органа о раскиду уговора),⁵⁰⁴ те да

⁵⁰⁰ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, pp. 91-92.

⁵⁰¹ *Ibid.* p. 92.

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ *Ibid.*, pp. 92–93.

⁵⁰⁴ Постојала је раније у француском праву апсурдна ситуација да су стране уговорнице у уговорном спору, као категорији спора пуне јурисдикције, могли да оспоре акт којим је управа раскинула уговор или на други начин утицала на њихова права током извршења уговора и да, евентуално, добију само накнаду штете, док је трећим лицима било омогућено да у спору због прекорачења овлашћења нападну те исте акте и да издејствују њихово поништавање. Дакле, страна уговорница у спору пуне јурисдикције је могла да добије мање него треће лице у спору због прекорачења овлашћења, в. Devolvé, Pierre, “Les nouveaux pouvoirs du juge administratif dans le contentieux des contrats”, *op.cit.*, pp. 91-96.

само поништење поменутог акта у потпуности задовољи њен захтев.⁵⁰⁵ *Chapus*-а то наводи на закључак да се спор за поништавање и спор због прекорачења овлашћења не морају поклапати у француском праву.⁵⁰⁶

Спор о одговорности управе за вануговорну штету пружа могућност тужиоцу да добије накнаду штете коју је управа проузроковала својим актом или поступањем.⁵⁰⁷ Уколико је управа нанела штету тужиоцу одређеним управним актом, којим му је незаконито наложила да плати неки износ или одбила да му испати одређени износ, он може да бира да ли да покрене субјективни спор пуне јурисдикције и тражити да му суд досуди тражену суму⁵⁰⁸ или да, као што смо раније детаљно описали, ослањајући се на праксу произишлу из пресуде у случају *Lafage* (в. одељак о спору због прекорачења овлашћења), захтева да се тај акт поништи, а да, следствено, управа поступи у складу са одлуком суда и да га ослободи дуга, односно да му исплати потраживање.

Још једна врста управног спора која спада у субјективни спор пуне јурисдикције јесте спор о промени имена.⁵⁰⁹ Реч је о старијој врсти управног спора који је сврстан у ову категорију управног спора, а састоји се у могућности да одређено лице оспори акт управе којим је неком другом лицу дозвољено да промени своје име, под условом да би му то нанело штету, па макар и моралну.⁵¹⁰ Резултат тог облика спора пуне јурисдикције може бити само поништавање оспорене дозволе.⁵¹¹ Велика противречност, вероватно узрокована жељом да се не одступа од традиције, постоји у тој врсти спора. Наиме, док оспоравање дозволе за промену имена од стране неког трећег лица спада у спор пуне јурисдикције,

⁵⁰⁵ *Chapus, op.cit.*, pp. 237-238.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, p. 238.

⁵⁰⁷ *Guyomar, Seiller, op. cit.*, p. 94.

⁵⁰⁸ *Chapus, op. cit.*, p. 237.

⁵⁰⁹ *Guyomar, Seiller, op. cit.*, p. 94; *Chapus, op. cit.*, pp. 236–238.

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ *Ibid.*

дотле се акт којим је управа одбила да дозволи промену имена може напасти само у спору због прекорачења овлашћења.⁵¹²

Упркос поменутој нелогичности и недоследности, треба нагласити да је то још један пример управног спора пуне јурисдикције, осим оног што је описано у вези са уговорним спором, који се окончава само поништавањем оспореног акта, јер је тиме потпуно задовољен захтев тужиоца и не постоји потреба даљег рада суда нити накнадног правног деловања управе у тој ствари.

Најзад, битно је поменути и да се у француској доктрини те три врсте спора сврставају у субјективни спор пуне јурисдикције, иако поседују одређене објективне елементе⁵¹³ (што у француском контексту значи да се поставља питање законитости одређеног акта или поступања), и упркос чињеници да се неки од њих могу окончати само поништавањем побијаног акта⁵¹⁴ (што се такође везује за објективни управни спор, в. одељак о теоријским поставкама о појму спора пуне јурисдикције), зато што се у сваком од њих пред судију поставља питање постојања и обима неког субјективног права⁵¹⁵ (уговорног, на накнаду штете или на промену личног имена).

1.2.2.3. Спор пуне јурисдикције пред вишим управносудским инстанцама

Осим управних трибунала, жалбени управни судови по жалби (укључујући и Државни савет кад поступа по жалби, то јест као другостепена управносудска инстанца), па и Државни савет кад одлучује у касаторном спору, као последња инстанца, могу одлучивати у пуној јурисдикцији.

⁵¹² Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 94.

⁵¹³ На пример у спору о одворности за штету, в. Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 94

⁵¹⁴ Charpus, *op.cit.*, p. 238.

⁵¹⁵ *Ibid.*

Овлашћење суда који одлучује о жалби да реши управни спор у пуној јурисдикцији произилази из деволутивног дејства жалбе, које није изричито наведено у Законику о управном судству,⁵¹⁶ већ се сматра једним од основних начела француског управног спора. Наиме, жалбена управносудска инстанца је овлашћена да одлучи о самом спору користећи се свим овлашћењима првостепене управносудске инстанце. Другим речима, деволутивно дејство управносудске жалбе у Француској идентично је деволутивном дејству управне жалбе у нашем праву. Оно доводи до преношења свих овлашћења првостепене инстанце на другостепену. То конкретно значи да жалбена управносудска инстанца, по поништавању оспорене одлуке управног трибунала, може да врати предмет (*renvoyer*) на поновно одлучивање управном трибуналу уз упутства о начину решавања управног спора или да сама одлучи о спору (*statuer par la voie de l'évocation*).⁵¹⁷ Ова потоња ситуација захтева разјашњење. Одлучивање о самом спору не значи да жалбена управносудска инстанца може увек да пресуди у спору пуне јурисдикције. Такво овлашћење би постојало само у оним случајевима у којима је на тај начин могао и морао да пресуди управни трибунал (ако спор спада у неку од категорија субјективног или објективног спора пуне јурисдикције).⁵¹⁸ Чак и у случају да се о предмету одлучи у спору због прекорачења овлашћења, постиже се већа ефикасност јер жалбени суд, након поништавања одлуке управног трибунала, поништава и акт управе оспорен у првостепеном управном спору и враћа предмет на поновно одлучивање непосредно управном органу (а не управном трибуналу), уз одговарајућа упутства и/или налоге. Треба напоменути још две ствари. Жалбени суд је овлашћен да сам одлучи о спору само у случају кад жалилац или барем један од жалилаца (уколико их има више) затражи,

⁵¹⁶ Заправо се извлачи из чл. 811-1 Законика о управном судству, који уређује право на подношење жалбе против одлука управних трибунала и случајеве његовог искључења. Chabanol, Daniel, *Code de justice administrative, Annotation, commentaries, jurisprudence*, 6^{ème} édition, Edition du Moniteur, 2014, pp. 961–964.

⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 963–964; Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 49.

⁵¹⁸ Постоји изузетак од тог правила. Наиме, жалбени суд у споровима који се тичу изречених дисциплинских мера, а у случају да је жалбу на одлуку управног трибунала изјавило само лице којем је мера изречена, није овлашћен да, по поништавању оспореног акта, изрекне строжу дисциплинску санкцију. Chabanol, *op. cit.*, p. 963. То је последица природе одлуке која је оспорена и начела забране *reformatio in peius* у таквим правним стварима.

изричито или имплицитно, од жалбеног суда да тако поступи.⁵¹⁹ То је последица везаности суда захтевом странке (забрана суду да одлучи *ultra petita*).⁵²⁰ С друге стране, жалбени суд није обавезан да сам разреши спор већ може да одлучи да ствар врати на поновно одлучивање управном трибуналу.⁵²¹

Жалбени суд, кад је овлашћен да разреши спор у пуној јурисдикцији, одлучује на основу правних прописа и чињеничног стања, који постоје у тренутку кад он доноси пресуду, то јест узима у обзир измену правног и чињеничног основа случаја која се догодила и након доношења оспореног акта управе и након одлуке првостепене управносудске инстанце.⁵²²

Спор потпуно може да разреши и Државни савет у касаторном спору. То, опет, значи да може да одлучи и у пуној јурисдикцији ако је тако нешто било могуће и пред нижим управносудским инстанцама. За разлику од овлашћења жалбеног суда да сам одлучи о спору (*évocation*), које произилази из деволутивног дејства жалбе, Државни савет, као касаторни суд, овлашћен је на то непосредно Законом о управним судовима.⁵²³

Наиме, одредба чл. 821-2 Законика о управним судовима прописује да је Државни савет овлашћен да, по поништавању оспорене судске одлуке, предмет врати на поновно одлучивање управносудској инстанци која је донела поништену одлуку (жалбеном управном суду или управном трибуналу, у случају кад је жалба у конкретној врсти спора искључена), да предмет упути некој другој управносудској инстанци исте природе или да сам разреши спор (*régler l'affaire au fond*).⁵²⁴

Поменута одредба уређује две врсте решавања самог спора од стране Државног савета – обавезну и факултативну.

⁵¹⁹ Chapus, *op. cit.*, p. 1254.

⁵²⁰ *Ibid.*, p. 936.

⁵²¹ *Ibid.*, p. 1254.

⁵²² Chabanol, *op.cit.*, pp. 963-964.

⁵²³ *Ibid.*, p. 1000.

⁵²⁴ *Ibid.*

Државни савет је дужан да реши сам спор у случају да се исти предмет поново јавља пред Државним саветом као касационим управним судом (ст. 2 поменутог члана).⁵²⁵ То може бити последица истицања нових, оправданих основа за уклањање одлуке управносудске инстанце којој је предмет враћен на поновно одлучивање или упућен на одлучивање, или последица повреде пресуђене ствари,⁵²⁶ то јест чињенице да управносудска инстанца којој је предмет враћен на поновно одлучивање или упућен на одлучивање није на одговарајући начин извршила пресуду Државног савета донету у касаторном спору. Потоњи случај је упоредив са активним неизвршењем пресуде у домаћем управном спору.

Уколико се предмет први пут јавља у касаторном спору, Државни савет није обавезан да разреши сам спор.⁵²⁷ Законик о управним судовима прописује да је Државни сатев ту овлашћен да разреши сам спор „ако је то оправдано интересом доброг спровођења правде (*si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie*)”.⁵²⁸ Државни савет је у својој пракси одговорио на питање кад то „интерес доброг спровођења правде” налаже одлучивање о самом спору. То ће бити случај кад је чињенично стање утврђено, те самим одлучивањем о спорним правним питањима Државни савет суштински решава спор. Како истиче *Chapus*, Државни савет се ту „најмање удаљава од поступања касационог судије”, те да би управносудска инстанца којој би предмет био враћен, односно упућен, само механички извукла закључке из пресуде о поништавању акта, то јест поновила оно што у одлуци Државног савета већ стоји.⁵²⁹ Слично решење садржи и чл. 40 македонског Закона о управним споровима, који прописује да је управни суд дужан да одлучи у пуној јурисдикцији у случају да утврди (само) погрешну примену права (в. детаљно у делу о управном спору у земаљама насталим распадом СФРЈ). Такође, сличност постоји и са нашим правом у томе што је један од услова за одлучивање Управног суда у пуној јурисдикцији да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Друга ситуација у којој ће Државни

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ *Chapus, op.cit.*, p. 1319.

⁵²⁷ *Ibid.*

⁵²⁸ *Chabanol, op. cit.*, p. 1000.

⁵²⁹ *Chapus, op.cit.*, pp. 1322-1323.

савет одлучити о самом спору јесте она у којој треба разјаснити још нека чињенична питања, али је то потребно како би се крају привео спор који треба хитно да се разреши или спор који већ предуго траје.⁵³⁰ Најзад, најважнији случај јесте онај у којем Државни савет дефинитивно разрешава сам спор како би уједначио управносудску праксу по одређеном питању. Ту Државни савет доноси одлуку која представља „пилот” одлуку, „смерницу” за ниже управносудске инстанце.⁵³¹

1.2.3. Тужбе утврђења (*les recours en déclaration*)

Поменули смо да је врсту спорова о којој овде говоримо *Laferrière* звао спором тумачења (*le contentieux en interprétation*).⁵³² Иако је *Laferrière* препознавао две различите категорије те врсте управног спора – спор за тумачење акта и за оцену његове законитости,⁵³³ каснија француска доктрина је преименовала ту врсту(е) спорова у спорове или тужбе утврђења (*les recours en déclaration*) како би у оквиру ње издвојила и терминолошки спорове о оцени законитости акта (*le recours en appréciation de validité*) и спорове о утврђењу непостојања акта (*le recours en déclaration d'inexistence*).⁵³⁴ Множина која се користи последица је хетерогености те категорије спорова, чији заједнички именилац, сагласно формалној класификацији врста управних спорова, лежи у овлашћењима којима управни суд располаже, а која се у тим врстама спорова сведе искључиво на утврђење, декларацију.⁵³⁵

⁵³⁰ *Ibid.*, p. 1324.

⁵³¹ *Ibid.*

⁵³² *Ibid.*, p. 238.

⁵³³ *Laferrière, op. cit.*, pp. 19–20.

⁵³⁴ *Chapus, op. cit.*, pp. 217–218, 249–250; *Guyomar, Seiller, op. cit.*, pp. 94–95; *Waline, Jean, Droit administratif*, 24^{ème} édition, Dalloz, Paris 2012, p. 641. *Auby* и *Drago* укључују још неке врсте у ту категорију спорова, на пример екцепцију незаконитости аката управе коју врше редовни судови у свом поступку. *Auby, Drago, Contentieux administratif, Tome II, op. cit.*, pp. 85–122.

⁵³⁵ *Chapus, op. cit.*, p. 249; *Guyomar, Seiller, op. cit.*, p. 94.

Спорови у овој категорији могу да се поделе према чак три критеријума, према природи захтева који се поставља пред судију, према природи спора који се одвија пред управним судом и према природи акта чији је смисао или законитост, односно правно постојање предмет спора.

Према првом критеријуму, спорови утврђења могу да се поделе на спорове (тужбе) тумачења (*le recours en interprétation*), с једне, и спорове о оцени законитости акта и спорове о утврђењу непостојања акта, с друге стране.⁵³⁶ Спорови тумачења су они у којима се тражи да суд у управном спору одреди прави смисао одређеног правног акта.⁵³⁷ Друге две поменуте подврсте спора утврђења су оне у којима је судија позван да се изјасни да ли су одређени правни акти законити или не, а да притом, у случају да буде утврђена незаконитост, не изрекне било какву санкцију према акту, то јест да га не уклони.⁵³⁸

Разлика између спора о оцени законитости акта (*le recours en appréciation de validité*) и спора о утврђењу непостојања акта (*le recours en déclaration d'inexistence*) води нас директно нашем другом мерилу поделе, природи спора који се одвија пред управним судом. Наиме, спорови утврђења, како онај о тумачењу, тако и они о законитости акта, могу да се јаве у облику инцидентног, прејудицијелног спора (*incident*), то јест спора у којем управни судија треба да разреши питање правог смисла, домашаја или законитости, односно постојања одређеног акта, а које се јавило као претходно питање пред редовним судом, те су странке упућене да га разреше пред управним судом⁵³⁹ или у форми главног спора пред управним судом.⁵⁴⁰ Разлика између спора о оцени законитости акта и спора о утврђењу непостојања акта лежи управо у томе што први има карактер прејудицијелног, а други главног спора пред управним судом.⁵⁴¹

⁵³⁶ Тако их деле *Guyomar* и *Seiller*. *Guyomar, Seiller, op. cit.*, pp. 94–95.

⁵³⁷ *Ibid.*, p. 95.

⁵³⁸ *Ibid.*, p. 94.

⁵³⁹ *Ibid.*, pp. 94-95; *Auby* и *Drago* их називају споровима послатим, упућеним од стране редовног суда (*les recours sur renvoi des juridictions judiciaires*), в. *Auby, Drago, Contentieux administratif, Tome II, op.cit.*, pp. 89-110.

⁵⁴⁰ *Ibid.*

⁵⁴¹ *Guyomar, Seiller, op.cit.*, p. 94.

Према трећем критеријуму, предмет спорова утврђења може да буде утврђивање правог смисла, законитости или постојања одређеног једностраног (општег или појединачног) акта управе, одређеног управног уговора или одређене одлуке управног суда.⁵⁴² Француски аутори, верни тековинама материјалне класификације врста управних спорова, додају да они спорови утврђења који се тичу управних уговора имају субјективни, а остали објективни карактер.⁵⁴³

Поставља се питање који је интерес тужиоца да од суда добије само декларацију да је акт незаконит. То је једноставно разумети код прејудицијелног спора јер је сврха разрешавања тог питања остварење или заштита права и интереса странке у главном поступку пред редовним судом. У спору утврђења као главном спору интерес странке није толико очигледан. Видели смо да је спор због прекорачења овлашћења могуће покренути против готово сваког једностраног акта управе. Такође, ако је у питању управни уговор, а тужилац је једна од уговорних страна, стоји му на располагању покретање уговорног спора, као спора пуне јурисдикције. Дакле, зашто би се странка задовољила само утврђењем? Једно од објашњења, које не помињу савремени теоретичари, пружа *Lafferrière*. У случају кад је одређени акт управе конвалидирао, те не може да буде поништен, постојао би интерес странке да се барем утврди да је у тренутку доношења био незаконит.⁵⁴⁴ Странка би са таквом декларацијом незаконитости могла да покуша да оствари или заштити права у неком другом поступку, на пример, захтевајући накнаду штете пред редовним судом. Такође, странка би могла и претходно да покрене управни спор за тумачење или утврђивање незаконитости или непостојања одређеног акта, па тек онда да иде у спор пред редовним судом, а не да покрене тај други спор, чекајући да се то питање постави као претходно, па да тек онда иде у спор утврђења. Тиме би странка, рецимо, могла да уштеди новац, под условом да је будући (главни) спор пред редовним судом скупљи од поступка пред управним судом (а видели смо да је спор због прекорачења овлашћења готово бесплатан), или време (не покрећући уопште други спор ако не успе у управном спору), као и да своју позицију у будућем спору учини сигурнијом.

⁵⁴² *Ibid.*, pp. 94–95. Auby, Drago, *Contentieux administratif, Tome II, op. cit.*, pp. 93–94, 105, 113.

⁵⁴³ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, pp. 94–95.

⁵⁴⁴ *Ibid.*

Још је једна ствар интересантна у вези са тим споровима. Наиме, спорове тумачења, и оне прејудицијелне и оне који се јављају у облику главног спора пред управним судом, Државни савет је сврстао у спорове пуне јурисдикције.⁵⁴⁵ Имајући у виду већински став у француској литератури (в. одељак о теоријским поставкама о спору пуне јурисдикције) да спор пуне јурисдикције одликују овлашћења шира од могућности поништавања оспореног акта, такав став тешко да може да има теоријско покриће. Овде не само да судска овлашћења не иду преко поништења, она чак не иду ни дотле. Можда би утврђивање непостојања акта у главном спору могло да има слично дејство као поништавање, али ни ту не може да се говори о нечему вишем од поништавања.

1.2.4. Репресивни спор (*le contentieux de la répression*)

Репресивни спор је потпуно различит од осталих врста управних спорова у Француској. Он се састоји у санкционисању појединаца због одређених преступа од стране општих и посебних управних судова.⁵⁴⁶ Треба направити разлику између спорова о изреченим управним санкцијама, као врсте спора пуне јурисдикције и репресивног спора. У првом санкцију појединцу изриче управа, а контролу врши управни суд, док у потоњем санкцију изриче непосредно управни суд, без икаквог учешћа управе.⁵⁴⁷ Ако бисмо говорили речником српског права, реч је о две врсте казних санкција, једној која подсећа на управне мере, коју изричу субјекти управе, на пример Комисија за заштиту конкуренције, док друга у материјалном смислу одговара прекршајним санкцијама. Дакле, и најшире схватање управног спора, као било ког спора који се води између управе, с једне стране, и појединаца и организација, с друге стране, тешко да би могло да оправда

⁵⁴⁵ *Ibid.*, p. 95. *Chapus* је због тога и одвојио спорове о оцени законитости акта и спорове о непостојању акта од спорова тумачења и прве сврстао у категорију спора прекорачења овлашћења (*le recours de l'excès de pouvoir*) (реч је о широј категорији од спора због прекорачења овлашћења, в. објашњење у одељку о теоријским поставкама о спору пуне јурисдикције), а друге у спорове пуне јурисдикције. *Chapus, op. cit.*, pp. 217–218, 249–250.

⁵⁴⁶ *Chapus, op.cit.*, pp. 217-218, 250-256; *Guyomar, Seiller, op.cit.*, pp. 95-96; *Waline, Jean, Droit administratif*, 2012, *op.cit.*, pp. 641-642.

⁵⁴⁷ *Guyomar, Seiller, op. cit.*, p. 95.

означавање те врсте спора као управног спора у материјалном смислу. Једино објашњење за стављање те врсте спорова у надлежност управних судова у Француској налазимо у традицији и чињеници да је француско управно судство настало одвајањем од активне управе, која је некад изрицала санкције за такве преступе. Како ту врсту спора не сматрамо управним спором у садржинском смислу, задржаћемо се у анализи на ономе што је досад изнето.

2. Немачки управни спор

2.1. Управно судство у Немачкој

2.1.1. Историјат

Развој немачког управног судства укључује неколико фаза, које су, као и у француском управном судству, везане за битне етапе у развоју немачке државности. То обухвата и развој судске контроле управе у данашњим федералним јединицама (*Länder*) пре уједињења Немачке 1871. године, јер је он значајно утицао на потоње устројство немачког управног судства и управни спор уопште. Притом, није нам намера да сваку немачку земљу анализирамо засебно, већ да укажемо на опште тенденције развоја и појединачне примере који су кључно утицали на данашњи изглед немачког управног судства.

Као и у Француској, осим историје, може се говорити и о праисторији немачког управног судства. У ту категорију би спадао период Светог римско-немачког царства (962–1806). Према Закону о Врховном суду из 1555. године, Врховни суд Царства (*Reichsgericht*) био је надлежан да одлучује о тужбама грађана против органа држава-чланица, с тим што су владари држава-чланица могли значајно да ограниче дејства такве судске заштите.⁵⁴⁸ Тај период је обележила и теорија фискуса (*Fiskustheorie*).⁵⁴⁹ Та доктрина, која је настала у другој половини 18. века, оставила је последице чак и на данашњу расподелу надлежности између редовних и управних судова у Немачкој. Наиме, реч је о теорији по којој је држава у себи садржала два правна лица, *imperium* и *fiscus*, то јест држава је могла да се јави и као јавноправно лице и као приватноправно лице.⁵⁵⁰ У потоњем случају су активности државе потпадале под контролу редовних судова (други у том периоду нису ни постојали). Штавише, судови су

⁵⁴⁸ 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, pp. 150–151; Fischer, Alfred, „Aspects historiques: l' évolution de la justice administrative en Allemagne et en France au XIXe et au XXe siècle et les influences réciproques sur cette évolution”, *La revue administrative*, Paris, no. 52, 1999 (6–23), p. 6.

⁵⁴⁹ Leisner, *op. cit.*, p. 150; Fischer, *op. cit.*, pp. 8–9.

⁵⁵⁰ Fischer, *op. cit.*, p. 9.

ширили своју контролну функцију у односу на државу подводећи одређене активности државе под појмове грађанског права за које су били надлежни.⁵⁵¹ Тако је, примера ради, експропријација постала прислна купопродаја, положај државних службеника се подводио под режим приватноправних уговора, а њихова одговорност се сматрала грађанскоправном одговорношћу. Као последица таквог историјског развоја, ти спорови су и данас у надлежности редовних, грађанских, а не управних судова.⁵⁵²

Историја немачког управног судства започиње одласком са историјске сцене Светог римско-немачког царства (1806. године). Битно је поменути да је на његовом некадашњем простору настало више политичких творевина, од којих је једна била Рајнска конфедерација, под протекторатом Наполеона Бонапарте, која је, следствено, била под значајнијим утицајем француског права него друге немачке земље.⁵⁵³ Француско право, не само у Рајнској конфедерацији, допринело је усвајању теорије поделе власти у Немачкој, на основу које је постепено раздвојена активна управа од тела која су вршила судску контролу њеног рада.⁵⁵⁴ Том процесу са теоријске стране допринела је и дебата између *Otto-a Bähr-a*, судије Жалбеног суда у Каселу и *Rudolf-a von Gneist-a*, професора јавног права и пруског парламентарца, која се такође одиграла у том периоду. Полемика се тичала проналажења најбољег модела судске контроле управе, односно издвајања управног судства из (активне) управе.⁵⁵⁵

У периоду који је претходио уједињењу Немачке 1871. године, неке земље су под утицајем француског управног права образовале установе сличне француском Државном савету, од којих су неке чак и носиле то име, док су друге

⁵⁵¹ Leisner, *op. cit.*, p. 150.

⁵⁵² *Ibid.*

⁵⁵³ Fischer, *op. cit.*, pp. 7, 22.

⁵⁵⁴ Fischer, *op. cit.*, p. 22. Leisner наводи да је та појава имала и своје негативне последице у смислу да је сужена могућност редовних судова да подводе акте државе под режим приватног права и да над њима врше контролу (теорија фискуса), Leisner, *op. cit.*, p. 151.

⁵⁵⁵ Bähr је сматрао да контролу управе треба поверити редовним судовима (што, можемо додати, и није изненађујуће за једног судију редовног суда), док је von Gneist подржавао енглески систем учешћа грађана у раду управе и управног судства. Fischer, *op. cit.*, p. 10.

називане „тајним саветима” (Баварска, 1808, Виртемберг, 1811, Хесен, 1821).⁵⁵⁶ Штавише, за неке од њих се наводи да су пре ушле у режим „делегиране правде” (в. одељак о француском управном судству), то јест да су пре, у пракси, почеле саме да доносе одлуке о разрешењу спорова, уместо да само предлажу начин решавања спора монарху.⁵⁵⁷

Осим тога, постојала су још два правца у којима се решавање управних спорова институционално развијало.⁵⁵⁸ Први систем се називао *Justizstaatlichkeit* и подразумевао је стављање управних спорова у надлежност редовних судова.⁵⁵⁹ Други је, пак, почивао на контроли аката и активности управе коју су вршиле комисије, које су биле део извршне власти, али су суштински, иако не и правно, биле независне од активне управе, а као додатне гаранције те независности, међу својим члановима су имале и грађане, лица ван управног апарата.⁵⁶⁰

Први управни суд, који је био део судске, а не управне власти, а опет одвојен од редовних судова, што је карактеристика немачког правног система, јавља се у Бадену 1863. године.⁵⁶¹

Следећи важан догађај у развоју немачког управног судства и управног спора одиграо се у Виртембергу. Та земља је прва увела општу клаузулу у одређењу предмета управног спора, дозволивши да, по правилу, сви управни акти буду подвргнути судској контроли.⁵⁶² Остале немачке земље су још увек имале систем позитивне енумерације на снази, с тим што је постојао један специфичан случај. Пруска је имала систем позитивне енумерације, али је поседовала општу клаузулу за акте полиције, што је обухватало велики део укупног броја управних

⁵⁵⁶ *Ibid.*, pp. 7–8.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, pp. 7–8, 22.

⁵⁵⁸ Leisner, *op. cit.*, p. 151.

⁵⁵⁹ *Ibid.*; Fischer, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁶⁰ Leisner, *op. cit.*, pp. 151–152; Fischer, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁶¹ *Ibid.*

⁵⁶² Leisner, *op. cit.*, p. 152.

аката у то време.⁵⁶³ Дакле, Пруска се доста приближила систему генералне клаузуле.

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

У Пруској су 1872. године створени окружни (*Kreisausschuss*) и обласни (*Bezirksausschuss*) савети, састављени од управних службеника и представника које су бирали грађани, а њихова надлежност је била делом управна, делом управносудска, и то у првом (окружни савети) и другом (обласни савети) степену.⁵⁶⁴ У Пруској је 1875. године створен Врховни управни суд (*Oberverwaltungsgericht*), састављен од независних судија, који је одлучивао о управним споровима у последњој инстанци.⁵⁶⁵ Тиме је у Пруској створен тростепени систем управносудске контроле, с тим што нису сви чланови контролних тела поседовали гаранције судске независности.⁵⁶⁶ Пруски Врховни управни суд је утицао на развој управног спора у Немачкој на два начина. Прво, створио је корпус полицијског права, који је толико био развијен и елабориран да је законодавац накнадно уредио ту област скоро искључиво прикупљањем и кодификовањем његове праксе у овој материји.⁵⁶⁷ Други утицај пруског Врховног управног суда везан је за други важан догађај у историјату управног судства у Немачкој у том периоду. Наиме, Уставом Вајмарске републике (1919 - 1945) предвиђена је обавеза стварања управних судова, као дела судске власти одвојене од редовног судства, како на нивоу земаља, тако и на централном нивоу.⁵⁶⁸

⁵⁶³ *Ibid.*

⁵⁶⁴ Leisner, *op. cit.*, p. 152; Fischer, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁶⁵ *Ibid.*

⁵⁶⁶ Историјски развој управног судства у Немачкој, доступно на интернет страници немачког Савезног управног суда (*Bundesverwaltungsgericht*), http://www.bverwg.de/informationen/english/federal_administrative_court.php, приступљено 16. августа 2014. године.

⁵⁶⁷ Fischer, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁶⁸ Leisner, *op.cit.*, pp. 152-153.

Упркос стварању неких врховних судова на централном нивоу (фискални, за осигурање), врховни управни суд није створен, између осталог, због противљења Пруске, која није хтела да изгуби свој Врховни управни суд.⁵⁶⁹ Ипак треба поменути да, упркос том потоњем, негативном дејству, пруско управно судство је имало још једно позитивно дејство на развој управносудске заштите у Немачкој. Наиме, иако тростепена управносудска заштита и управни суд на централном државном нивоу нису постојали, пруско управно судство је то у великој мери надокнађивало јер је Пруска чинила око три четвртине тадашње Немачке.⁵⁷⁰

Врховни управни суд на централном државном нивоу створен је први пут 1941. године.⁵⁷¹ 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 независан већ подвргнут контроли нацистичког режима.⁵⁷²

Основним законом из 1949. године (*Grundgesetz*), то јест уставом Немачке, прописано је да свако коме орган јавне власти повреди право може поднети тужбу суду, с тим што ће, у случају да није предвиђена надлежност ниједног другог суда, тужба моћи да се поднесе редовном суду (чл. 19, ст. 4).⁵⁷³ Резидуална надлежност редовних судова је реликт теорије *Justizstaatlichkeit*-а, али данас нема никакав значај јер је Законом о управним судовима из 1960. године предвиђена општа клаузула у корист управних судова.⁵⁷⁴ Основни закон помиње још и

⁵⁶⁹ *Ibid.*

⁵⁷⁰ Fromont, Michel, "Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande", *La revue administrative*, Paris, no. 52, 1999, (28–35), p. 28.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 153.

⁵⁷² Fischer, *op.cit.*, p. 13; Историјски развој управног судства у Немачкој, доступно на интернет страници немачког Савезног управног суда (*Bundesverwaltungsgericht*), http://www.bverwg.de/informationen/english/federal_administrative_court.php, приступљено 16. августа 2014. године.

⁵⁷³ Leisner, *op. cit.*, p. 154; Fischer, *op. cit.*, p. 13; Siedentopf, Heinrich, Sommermann, Christoph, Hauschild, Karl-Peter, *The Rule of Law in Public Administration and the Administrative Jurisdiction, Legal Materials*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer-Bonn 1994, p. 12.

⁵⁷⁴ Leisner, *op. cit.*, p. 154.

Савезни управни суд (чл. 95) и гарантује судску независност судијама управних судова (чл. 97).⁵⁷⁵

Савезни управни суд (*Bundesverwaltungsgericht*) образован је 1953. године са седиштем у Берлину, да би по поновном уједињењу Немачке био премештен 2002. године у Лајпциг.⁵⁷⁶

2.1.2. Организација и надлежност управног судства

Организација и надлежност управних судова у Немачкој уређена је Законом о управним судовима из 1960. године (*Verwaltungsgerichtsordnung*).

Немачко управно судство је тростепено. Две инстанце су обезбеђене у оквиру федералних јединица. То су управни судови (*Verwaltungsgericht*) и виши (жалбени) управни судови (*Oberverwaltungsgericht*). Свака федерална јединица мора имати најмање један (првостепени) управни суд и само један виши (жалбени) управни суд,⁵⁷⁷ а има примера да више федералних јединица имају заједнички виши управни суд.⁵⁷⁸ Виши управни судови поступају као жалбене инстанце, с тим што постоје одређени спорови у којима поступају у првом степену (чл. 48 Закона о управним судовима).⁵⁷⁹ Првостепени и другостепени управни судови примењују прописе федералних јединица у свом раду.⁵⁸⁰ На нивоу Федерације постоји један Савезни управни суд. Савезни управни суд поступа као трећестепени суд, с тим што, као и виши управни судови, у неким случајевима разрешава управне спорове у првој и последњој инстанци (чл. 50

⁵⁷⁵ Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op.cit.*, pp. 54-55.

⁵⁷⁶ Историјски развој управног судства у Немачкој, доступно на интернет страници немачког Савезног управног суда (*Bundesverwaltungsgericht*), http://www.bverwg.de/informationen/english/federal_administrative_court.php, приступљено 16. августа 2014. године.

⁵⁷⁷ Schroeder, Mainhard, „Administrative Law in Germany”, in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge 2012, p. 132.

⁵⁷⁸ Заједнички виши управни суд образовали су Доња Саксонија и Шлезвиг-Холштајн. Leisner, *op. cit.*, p. 155.

⁵⁷⁹ Schroeder, *op. cit.*, p. 132; Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, pp. 162–164.

⁵⁸⁰ Fischer, *op. cit.*, p. 14.

Закона о управним судовима).⁵⁸¹ Савезни управни суд примењује само савезне прописе.⁵⁸²

У Немачкој постоји пет одвојених грана (поредака) судске власти и на челу сваке се налази по један савезни суд (не рачунајући Савезни уставни суд). Осим Савезног управног суда, то су Савезни суд (*Bundesgerichtshof*) на челу редовних (грађанских и кривичних) судова, Савезни финансијски суд (*Bundesfinanzhof*) задужен за фискалне спорове, Савезни радни суд (*Bundesarbeitsgericht*) задужен за радноправне спорове и Савезни социјални суд (*Bundessozialgericht*) задужен за спорове из социјалног осигурања.⁵⁸³ Видимо да, осим опште надлежности управних судова за пресуђивање управних спорова, управне спорове у неким посебним областима пресуђују и судови из других грана судске власти. Савезни судови одржавају заједничке седнице чији је циљ уједначавање судске праксе,⁵⁸⁴ а сукобе надлежности решавају тако што одлука о прихватању надлежности једног суда за одређену врсту спорова обавезује остале судове, док, у случају да се одређени суд огласи ненадлежним, мора да упути странку на надлежни суд, који је том одлуком обавезан.⁵⁸⁵

Још је чл. 19, ст. 4 Основног закона из 1949. предвидео да свако коме орган јавне власти повреди право може поднети тужбу суду. Ипак, том одредбом је резидуална надлежност за спорове против јавне власти одређена у корист редовних судова. Та одредба је и данас на снази, али је у пракси изгубила сваки значај јер је Законом о управним судовима из 1960. године надлежност управних судова одређена тако што је предвиђено да сви јавноправни спорови који нису уставноправне природе спадају у њихову надлежност, осим ако је другачије прописано савезним законом (чл. 40, ст. 1).⁵⁸⁶ Иако постоје спорови између органа јавне власти и појединаца који су, из историјских разлога, стављени у надлежност

⁵⁸¹ Leisner, *op. cit.*, p. 156; Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, pp. 164–165.

⁵⁸² Fischer, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁸³ Чл. 95 Основног закона. Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, p. 54.

⁵⁸⁴ Leisner, *op. cit.*, p. 158.

⁵⁸⁵ Раније су немачке земље имале посебне конфликтне трибунале по угледу на Француску, али су они укинута, последњи 1979. године у Баварској. Fischer, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁸⁶ Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, p. 158.

редовних (грађанских) судова, као што су спорови о одговорности за штету јавноправних субјеката и државних службеника, спорови о накнади за експропријацију и спорови који се тичу јавних набавки,⁵⁸⁷ нови управни спорови не могу да дођу у њихов делокруг на основу одредбе о резидуалној надлежности већ искључиво на основу изричите законске одредбе којом се дерогира надлежност управних судова у одређеним категоријама случајева. Из надлежности управних судова искључени су и управни спорови стављени у надлежност других судских грана, на првом месту финансијских и судова социјалног осигурања.⁵⁸⁸ Искључење спорова уставноправне природе из надлежности управних судова не онемогућава странке да се пред управним судовима позову на повреду уставом загарантованог права од управе. Напротив, то је предуслов за њихову заштиту пред Савезним уставним судом. Термин „спорови уставноправне природе” означава спорове који се разрешавају на основу уставног права, а у којима су странке уставом предвиђени органи.⁵⁸⁹

Потпуна слика о домашају надлежности управних судова може се стећи тек увидом у правно уређење могућности приступа странке управном суду, то јест могућности подношења тужбе. Правни основ за подношење тужбе управном суду налази се у већ спомињаном чл. 19, ст. 4 Основног закона, који предвиђа да тужбу може да поднесе свако лице које сматра да му је актом јавноправног субјекта повређено неко субјективно јавно право.⁵⁹⁰ Иако на први поглед може деловати да је тиме доста сужена заштита у односу на упоредне правне системе који

⁵⁸⁷ Leisner, *op. cit.*, p. 150; Nolte, Georg, Radler, Peter, „Judicial Review in Germany”, *European public law*, Kluwer Law International, no. 1 1995 (26–32), pp. 28–29; Sommermann, Karl-Peter, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *Annuaire européen d'administration publique*, Centre de Recherches Administratives, Aix-en-Provence, Presses Univ. d'Aix-Marseille, 2009. (23–38), p. 26.

⁵⁸⁸ Финансијски и судови социјалног осигурања, који заједно са управним судовима чине немачко управно судство у ширем смислу, настали су након ових потоњих. Управни судови чине први систем судских органа који је одвојен од редовног судства у Немачкој. Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, pp. 25–26.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁹⁰ Fromont, Michel, „Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, p. 30; Schroeder, Mainhard, „Administrative Law in Germany”, *op. cit.*, p. 135; Erath, Franz, „Scope of judicial review in German administrative law”, *Stellenbosse regstydskrif*, no. 8 1997. (192–204), p. 197.

дозвољавају да постојање на закону заснованог интереса буде основ за покретање управног спора, то није случај. Наиме, појам субјективног јавног права у немачкој управној пракси (као и управноправној науци) тумачи се доста широко,⁵⁹¹ као појединачни интерес заштићен законом, што би одговарало упоредноправним решењима која омогућавају заштиту „непосредних” или „легитимних” интереса пред управним судовима.⁵⁹² Тако субјективна права обухватају уставом загарантована права, која су и сама тумачена посебно широко (на пример, право на личну слободу из чл. 2 Основног закона, за које Савезни уставни суд Немачке сматра да обухвата и субјективно право лица да не буде повргнуто незаконитим актима),⁵⁹³ као и правне ситуације које произилазе из правних одредаба чији је циљ заштита одређене категорије лица – тзв. заштитне одредбе (*Schutznorm*) (на пример, одредбе у прописима о изградњи чији је циљ заштита интереса суседа стварају субјективна јавна права у корист суседа лица које захтева издавање грађевинске дозволе).⁵⁹⁴ Најзад, право Европске уније и пракса Суда правде Европске уније утицали су на ширење права на подношење тужбе у одређеним доменима.⁵⁹⁵ Примера ради, у области заштите животне средине допуштено је заинтересованим организацијама да поднесу тужбу.⁵⁹⁶

На крају одељка о немачком управном судству била би на месту још једна историјско-упоредноправна опаска. Поређењем француског и немачког управног

⁵⁹¹ Fromont, Michel, „Regards d’un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, p. 31; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, pp. 29–30.

⁵⁹² Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, pp. 29–30.

⁵⁹³ *Ibid*, p. 28. То подсећа на *Bonnard*-ово схватање да су сви управни спорови субјективни јер постоји субјективно право тужиоца на законитост управног акта. *Bonnard*, *op. cit.*, p. 88.

⁵⁹⁴ Fromont, Michel, „Regards d’un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁹⁵ Fromont, Michel, „Regards d’un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, p. 31; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 30; Arnold, Rainer, „L’ influence du droit communautaire sur le droit administratif allemand”, *L’actualité juridique Droit Administrative*, Dalloz, Paris, Numéro Spécial 52/1996. (110–117), p. 114; Nolte, Radler, *op. cit.*, pp. 29–30.

⁵⁹⁶ Fromont, Michel, „Regards d’un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, p. 31; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 30.

судства, *Michel Fromont* закључује да је немачко управно судство далеко логичније организовано него француско јер је, углавном, наново створено (а видели смо да то посебно важи за централни државни ниво) након 1945. године, док је француско управно судство „резултат једне емпиријске еволуције” и производ „каткад контрадикторних” побољшања и прилагођавања.⁵⁹⁷ Сматрамо да је тај закључак тачан и видљив из излагања о једном и другом праву.

⁵⁹⁷ Fromont, Michel, „Regards d’un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, p. 28.

2.2. Управни спор у Немачкој

2.2.1. Интензитет контролних овлашћења управних судова

Пре него што опишемо и анализирамо врсте управних спорова или, боље речено, врсте тужби у управном спору у немачком праву, рекли бисмо нешто о њиховој заједничкој карактеристици, а то је заиста широка контрола законитости аката и активности управе коју врши управно судство.

Управни судови у Немачкој, као што је упоредноправно уобичајено, не контролишу целисходност рада управе већ само његову законитост.⁵⁹⁸ Контрола обухвата сва чињенична и правна питања која се јављају у спору. Подсетимо се да у немачкој управноправној науци постоје мишљења да пуна судска јурисдикција одговара управо овоме – ширини контролних овлашћења суда, која подразумева расправљање свих чињеничних и правних питања (в. одељак о теоријским поставкама о појму спора пуне јурисдикције).⁵⁹⁹

Контрола чињеничних питања подразумева да управни суд није везан чињеничним стањем утврђеним у управном поступку већ има право да сам, *de novo* утврди чињенично стање случаја.⁶⁰⁰ Штавише, чињенично стање могу, а у пракси то и чине, да утврђују и жалбене управносудске инстанце, то јест виши управни судови у федералним јединицама.⁶⁰¹ Дакле, чак три инстанце могу да утврђују чињенично стање у конкретном предмету.⁶⁰² Управни судови не придају никакав посебан значај чињеници да органи управе могу поседовати већу стручност од њих у одређеним областима, већ то накнађују одређивањем вештачења.⁶⁰³ Било је покушаја немачких управних судова да у одређеним областима, које захтевају високу стручност, суд ограничи контролу чињеничног

⁵⁹⁸ Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, pp. 30–31.

⁵⁹⁹ Jellinek, Walter, *Verwaltungsrecht*, 1928, p. 307, наведено према Поповић, Славољуб, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника Социјалистичке Републике Србије, Београд 1968, стр. 33–34.

⁶⁰⁰ Erath, *op. cit.*, pp. 197–198. Nolte, Radler, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁰¹ Erath, *op. cit.*, p. 198.

⁶⁰² Такво решење је критиковано у немачкој доктрини као претерано. *Ibid.*, p. 198, fn. 32.

⁶⁰³ *Ibid.*, p. 198.

стања утврђеног у управном поступку и призна да надлежни субјекти управе поседују већу стручност од њих. Тако је у пресуди у случају *Wuhl*, који се тицао издавања дозволе за изградњу нуклеарне електране, Савезни управни суд прихватио идеју да би, услед боље стручне опремљености за тако нешто, надлежни орган управе требало да има првенствену одговорност за утврђивање ризика које изградња електране носи собом и превентивних мера које треба предузети. У погледу контроле чињеничног стања, постављен је другачији, нижи стандард: да је суд требало да провери само да ли је чињенична основа за доношење одлуке била довољна.⁶⁰⁴ То је учињено, вероватно, ради повећања делотворности судске заштите, признања, ипак, одређене самосталности у раду управе и чињенице да наспрам суда стоји орган јавне власти који је, на исти начин као и суд, везан начелом законитости у свом раду.⁶⁰⁵ Ипак, Савезни управни суд је ограничио домашај те одлуке на област издавања дозвола за изградњу нуклеарних електрана.⁶⁰⁶

Управни судови врше још интензивнију контролу правних питања. Тако врше контролу свих елемената формалне и материјалне законитости правно везаних аката и активности управе,⁶⁰⁷ укључујући и строгу контролу начина на који управа тумачи и примењује правне стандарде, односно неодређене правне концепте (*unbestimmte Rechtsbegriffe*) (попут јавног интереса или јавних потреба).⁶⁰⁸

У дискреционим управним актима, управни судови контролишу правно везане елементе, то јест да ли се орган кретао у границама својих овлашћења и да ли је дискреционо овлашћење (*Ermessen*) користио сагласно циљу са којим му је оно законом дато (чл. 114 Закона о управним судовима).⁶⁰⁹ Осим та два правно везана елемента, чија је контрола предвиђена Законом о управним судовима,

⁶⁰⁴ *Ibid.*, pp. 198–199

⁶⁰⁵ У том смислу, в. *ibid.*

⁶⁰⁶ *Ibid.*

⁶⁰⁷ Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁰⁸ Nolte, Radler, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁰⁹ *Ibid.*; Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, p. 194; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 32; Erath, *op. cit.*, pp. 199–200.

судска пракса је развила додатне елементе контроле законитости дискреционих аката. Судови тако контролишу и да ли је дискрециона оцена вршена у складу основним правним и уставним принципима, где спадају и начело сразмерности и начело једнакости грађана пред законом.⁶¹⁰ У дискреционим управним актима, као и правно везаним, управни судови су овлашћени да проверавају примену начела сразмерности, то јест да ли је мера коју је одредила управа подобна и нужна за остварење законског циља и да ли, спрам сврхе закона, доноси више користи него непогодности.⁶¹¹ Из уставног начела једнакости грађана пред законом (чл. 3, ст. 1 Основног закона) изведен је у управносудској пракси став да се управа сматра везаном сопственим интерним актима и ранијом праксом, те да од њих не може да одступи без доброг образложења.⁶¹² То се назива принципом самоограничења,⁶¹³ што би одговарало садржини начела легитимних очекивања странака. Такво поступање управних судова је заиста ограничавајуће, чак и у супротности са самим појмом дискреционе оцене, који подразумева могућност органа да у сличним случајевима одлучи на различите начине, водећи рачуна о остварењу и заштити јавног интереса. Интересантно је и то да овде, заправо, имамо на делу прецизирање законске одредбе којом је дата дискреција кроз управну праксу. Тамо где законодавац није могао да процени који би био прави начин уређења свих конкретних случајева одређене врсте ступа на сцену управа и сужава дискрецију својим доследним поступањем. Реч је о, да се тако изразимо, одумирању дискреционе оцене уједначавањем управноправне праксе.

Посебно широко контролно овлашћење, које би се могло сматрати и контролом целисходности управне делатности, садржано је у механизму „вршења

⁶¹⁰ Liebermann, Eduard, „Appeals against Administrative Acts: Procedural Questions – Appeal before Court – Germany” (presentation at the multilateral seminar held in Madrid 13–15 November 1996), in *Council of Europe: Judicial control of administrative acts*, Council of Europe Publ., Strasbourg 1997, p. 84.

⁶¹¹ Erath, *op. cit.*, p. 201; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 33; Liebermann, *op. cit.*, p. 84.

⁶¹² Liebermann, *op. cit.*, p. 84.

⁶¹³ Erath, *op. cit.*, p. 201; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 33; Liebermann, *op. cit.*, p. 84.

дискреционе оцене уз искључење алтернатива”⁶¹⁴ или „свођење дикреције на нулу” (*Ermessenreduzierung auf Null*).⁶¹⁵ Реч је о концепту који омогућава управном суду да, услед утицаја основних (уставних) права и начела или специфичних околности случаја, искључи законом прописане алтернативе код дискреционе оцене као „неправилне”, те да их сматра незаконитим, а не нецелисходним и да их сходно санкционише.⁶¹⁶ У теорији се наводи да тај концепт може бити и последица принципа самоограничавања у вршењу дискреционе оцене, то јест принципа једнакости грађана пред законом (чл. 3, ст. 1 Основног закона).⁶¹⁷ С друге стране, искључење управне дискреције може бити последица и околности конкретног случаја, примера ради, кад би, према мишљењу управног суда, било који други начин поступања управе имао опасне последице по законом заштићена добра, на пример, живот или здравље људи, имовину итд.⁶¹⁸

Најзад, треба поменути и концепт поља слободне процене (*Beurteilungsspielraum*) остављеног управи у одређеним областима, који је последица законске употребе изузетно неодређених правних појмова или чињенице да је реч о одлуци нарочито личне природе (на пример, приликом оцењивања кандидата на државним стручним испитима или оцењивања ђака и студената⁶¹⁹) или зато што је тешко накнадно реконструисати расуђивање органа управе (на пример, кад је одлуку гласањем донео колегијални орган).⁶²⁰ Овде није

⁶¹⁴ Erath, *op. cit.*, p. 200;

⁶¹⁵ Kopp, Ferdinand, Schenke, Wolf-Ruediger, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 20th ed., C. H. Beck, Munich 2014, p. 1450.

⁶¹⁶ Erath, *op. cit.*, pp. 200–201; Kopp, Schenke, *op. cit.*, p. 1450.

⁶¹⁷ Kopp, Schenke, *op. cit.*, p. 1452.

⁶¹⁸ *Ibid.*

⁶¹⁹ Лична природа одлуке коју доноси испитивач није једини разлог због којег је овде остављено поље слободне процене, те сужена контрола законитости од стране суда. Као разлог се наводи и чињеница да је испит „јединствена” ситуација која не може бити поновљена пред судом, те он не може на одговарајући начин ни да оцени његову законитост. Liebermann, *op. cit.*, p. 83.

⁶²⁰ Fromont, Michel, “Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op.cit.*, p. 33; Erath, *op.cit.*, p. 200; Nolte, Radler, *op.cit.*, p. 30; Schroeder, *op.cit.*, p. 131; помињу се и други примери, одлуке стручних тела, запошљавање државних службеника, одлуке донете у области економског права, које тек треба да покажу своја дејства, Liebermann, *op.cit.*, p. 83.

реч о дискреционој оцени органа јер је орган, ако утврди да су испуњени законом предвиђени услови за то, дужан да одлучи на тачно одређени начин, то јест да доноси тачно одређени акт. Нема могућности избора између више алтернатива, као код дискреционе оцене, већ постоји само заштита од мешања суда у процену управе о испуњености законских услова за доношење одлуке.⁶²¹ Одлуком Савезног уставног суда, чак и у овом домену је проширена судска контрола и сужен маневарски простор управе, с тим што је услов да се спор, у крајњој линији, води око остваривања и заштите неког уставом зајемченог, то јест основног права (примера ради, управни судови могу у одређеној мери да контролишу и оцењивање кандидата на државним стручним испитима јер то утиче на основно право на избор професије).⁶²²

Одговоримо након овог излагања на питање које се намеће. Који је правни основ, а који је разлог за овакву ширину судске контроле управног рада? Правни основ широке контроле управе налази се у чл. 19, ст. 4 Основног закона.⁶²³ Видели смо да та одредба прописује општу клаузулу о судској заштити субјективних права од незаконитог поступања јавноправних субјеката. Наводи се још и то да је Савезни уставни суд у својим одлукама као основ тако широке контроле законитости рада управе, коју назива и принципом „интегралне контроле” (*vollständige gerichtliche Kontrolle*) или „потпуне правне државе” (*totaler Rechtsstaat*),⁶²⁴ означио и заштиту основних, уставом зајемчених права.⁶²⁵

⁶²¹ Erath, *op. cit.*, p. 199.

⁶²² Erath, *op. cit.*, p. 200, 202–203. Савезни уставни суд је у одлуци од 17. априла 1991. године захтевао контролу оцена добијених на тим испитима барем у следећим сегментима: кохерентност и озбиљност испитних питања, да ли су постављена питања из испитне материје и да ли је кандидат дао погрешан одговор или не. Једино што судија не сме да контролише јесу степен тежине постављеног питања, поређење са другим одговорима и квалитет пруженог одговора. Fromont, Michel, „Regards d’un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, pp. 33–34.

⁶²³ Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 24; Fromont, Michel, „Regards d’un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, p. 33. Franz Erath наводи и да је Савезни уставни суд, поред овог, почео да налази основ и у заштити основних права. Erath, *op. cit.*, p. 193.

⁶²⁴ Fromont, Michel, „Regards d’un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, pp. 32–33.

⁶²⁵ *Ibid.*, p. 32; Erath, *op. cit.*, p. 203.

Интензитет контроле управних судова у Немачкој изнедрио је критику да то доводи до неравнотеже између јавног и приватног интереса у корист приватног⁶²⁶ и да се тиме занемарује чињеница да органи управе поседују већи степен стручности од судова у областима из свог делокруга, да судијама мањка демократска легитимације (у поређењу са извршном влашћу) и да су субјекти управе, као и судови, једнако везани концептом правне државе, то јест начелом законитости у свом раду.⁶²⁷ Додаје се и да то кочи рад управе, отежава парламентарној већини да спроведе своју политику и захтева ангажовање значајних ресурса у управном судству.⁶²⁸ Упркос критици, контролна овлашћења управних судова истрајавају у Немачкој. Разлог томе и даље лежи у васпостављању владавине права и тежњи за изградњом демократског друштва након Другог светског рата, за шта се сматра да је неопходна потпуна и делотворна заштита права појединаца у односу на управу.⁶²⁹ Могла би да се повуче паралела између француског и немачког права у погледу утицаја историјских околности на развој судске контроле управе. Док је у Француској након Револуције неповерење према старим судовима, парламентима (в. одељак о француском управном судству), допринело стварању управносудске контроле у окриљу управе, неповерење према управи након Другог светског рата у Немачкој довело је до јачања судске контроле у односу на управу.

2.2.2. *Врсте тужби у управном спору*

Врсте тужби којима се покреће управни спор у немачком праву зависе од врсте акта управе који се оспорава или чије издавање се тражи и тужбеног захтева. Који су то акти управе чија законитост може бити предмет управног спора? Ту је најпре управни акт (*Verwaltungsakt*), одређен Законом о управном

⁶²⁶ Fromont, Michel, „Regards d’un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, p. 32.

⁶²⁷ Erath, *op.cit.*, p. 201.

⁶²⁸ *Ibid*, pp. 203-204.

⁶²⁹ Sommermann, “Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op.cit.*, pp. 23-24; Erath, *op.cit.*, pp. 203-204.

поступку из 1976. године (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) као одлука јавноправног субјекта којом се уређује правна ситуација адресата у конкретном случају.⁶³⁰ Дакле, као и у нашем праву, то је појединачни једнострани ауторитативни правни акт.⁶³¹ С друге стране, ту су материјални акти управе (*Realakt*)⁶³² или „једноставне” управне радње (*schlichtes Verwaltungshandeln*),⁶³³ то јест фактички акти управе, који не производе непосредне правне последице. Најзад, предмет управног спора, као главно или споредно правно питање, може да буде и законитост општег правног акта управе.⁶³⁴

Додали бисмо и то да, осим поменутих врста тужби, прописаних или установљених на основу Закона о управним судовима из 1960. године, не постоје друге врсте управносудских тужби на нивоу федералних јединица. Наиме, иако је област организације судова и судских поступака стављена у категорију подељене надлежности између Федерације и федералних јединица (чл. 74, ст. 1, тач. 1 основног закона), предвиђено је да федералне јединице могу да уређују материје из те категорије само ако и у мери у којој оне нису регулисане савезним прописима (чл. 72, ст. 1 Основног закона).⁶³⁵ Како је та материја уређена Законом о управним судовима из 1960. године, федералне јединице имају право да законодавно интервенишу само у случајевима који су им тим законом допуштени (в. пример у одељку о *Normenkontrollverfahren*).

⁶³⁰ Nolte, Radler, *op. cit.*, p. 29.

⁶³¹ Управни акт обухвата и генералне управне акте, то јест управне акте са одредивим адресатима, али не и опште правне акте органа управе, Kemper, Gerd-Heinrich, „Le pouvoir du juge dans le contentieux administratif allemand, les effets de son jugement et l'exécution de sa décision”, *Etudes et documents du Conseil d'État, La Documentation Française*, Conseil d'État, Paris, no. 43, 1991. (329–340), p. 330.

⁶³² Jouanjan, Olivier, „La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelle et administratives en droit allemand”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 20, 2004. (676–689), p. 685.

⁶³³ Nolte, Radler, *op. cit.*, p. 29.

⁶³⁴ Erath, *op. cit.*, p. 194.

⁶³⁵ Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, pp. 34–36.

2.2.2.1. *Anfechtungsklage*

Прва врста тужбе је *Anfechtungsklage*. Реч је о тужби којом се захтева уклањање издатог управног акта којом је странци наметнута нека обавеза.⁶³⁶ Карактеристично за ту тужбу је да суд, по правилу, не може ићи даље од уклањања акта⁶³⁷ и евентуалног налагања управи да на одређени начин уклони последице извршења акта.⁶³⁸ Та тужба би се могла упоредити са нашом тужбом за поништај акта или француском тужбом због прекорачења овлашћења, с тим што постоје одређене разлике.

Наиме, за разлику од друге две тужбе, *Anfechtungsklage* може да се користи само против аката који су донети у управном поступку који је покренут по службеној дужности, то јест у управном поступку у којем је тужилац био пасивна директна странка. Управни акт којим је одбијен захтев странке у управном поступку оспорава се, видећемо, другом врстом тужбе.⁶³⁹

Друга разлика између *Anfechtungsklage* и тужбе за поништај акта у српском праву јесте у начину уклањања оспореног акта у случају када се утврди да је незаконит и временском моменту у односу на који се оцењује његова законитост. *Anfechtungsklage*, као и француска тужба због прекорачења овлашћења (в. одељак о француском управном спору због прекорачења овлашћења), дозвољавају управном суду да приликом оцене законитости управног акта узме у обзир чињенице настале након његовог издавања (што је још један елемент описане широке контроле законитости, коју врше немачки управни судови) и да незаконити акт не уклони увек *ex tunc*,⁶⁴⁰ док у домаћем управном

⁶³⁶ Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 28; Erath, *op. cit.*, pp. 194–195; Nolte, Radler, *op. cit.*, p. 29; Jouanjan, Olivier, „La modulation des effets des decisions des juridictions constitutionnelle et administratives en droit allemand”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 20, 2004. (676–689), p. 684; Schroeder, *op. cit.*, p. 136–137.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ Jouanjan, *op. cit.*, p. 686; Kemper, *op. cit.*, p. 331; Fromont, Michel, „Regards d’un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, p. 34.

⁶³⁹ Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁴⁰ Jouanjan, *op. cit.*, p. 686.

спору није допуштено ни једно ни друго. Такође, у вези са тим питањем постоји разлика и између *Anfechtungsklage* и француског спора због прекорачења овлашћења. У потоњем је судија овлашћен да подеси (прилагоди, модулира) дејство уклањања акта, тако што би га уклонио од неког тренутка након издавања акта а пре доношења судске одлуке, укинуо или, чак, предвидео да ће престати да производи правно дејство тек у неком тренутку након доношења судске одлуке.⁶⁴¹ При томе, судија цени последице, то јест поремећаје које би поништавање (*ex tunc* уклањање) акта могло да изазове у постојећим правним односима, узимајући у обзир и јавни интерес.⁶⁴² У *Anfechtungsklage*, суд није овлашћен да предвиди да ће управни акт престати да производи правне последице тек у будућности, након доношења судске одлуке, већ му је дозвољено да, у случају да је управни акт, стицајем околности, тек након свог издавања постао незаконит, да га уклони од тог момента.⁶⁴³ Теоретски је могуће да то буде и тренутак у којем се доноси судска одлука, те да уклањање управног акта има дејство укидања.⁶⁴⁴ Кључна разлика, пак, у односу на положај француског управног судије у спору због прекорачења овлашћења јесте чињеница да немачки судија нема дискреционо овлашћење да цени последице уклањања акта, те да, сходно томе, акт уклони на овај или онај начин, већ има дужност да акт уклони од оног тренутка од кад је настала незаконитост.⁶⁴⁵ То значи да ће акт који је у тренутку доношења био незаконит бити уклоњен поништавањем, док ће онај који је тек накнадно постао незаконит престати да производи дејства од тренутка од кад је то постао.

Трећа разлика између *Anfechtungsklage* и домаће тужбе за поништај акта, с једне стране, и спора због прекорачења овлашћења, с друге стране, лежи у чињеници да непосредни предмет прве две не може бити законитост општег правног акта управе, док код потоњег то може.⁶⁴⁶ За то у немачком праву постоји посебна тужба. Ипак, разлика између *Anfechtungsklage* и домаће тужбе за

⁶⁴¹ Landais, Lenica, *op. cit.*, p. 1183.

⁶⁴² *Ibid.*, pp. 1183-1184.

⁶⁴³ Jouanjan, *op. cit.*, p. 686.

⁶⁴⁴ *Ibid.*

⁶⁴⁵ *Ibid.*

⁶⁴⁶ Jouanjan, *op. cit.*, p. 684.

поништај управног акта је у томе што је немачком управном судији дозвољено да процењује сагласност општег правног акта управе, дакле подзаконског акта на основу којег је издат оспорени управни акт, са уставом, то јест Основним законом, законима и другим вишим општим правним актима, те да у случају његове неуставности или незаконитости примени вишу правну норму.⁶⁴⁷ Другим речима, дозвољено му је да врши ексцепцију неуставности, односно незаконитости општих правних аката управе. Одлука управног суда у том случају неће имати *erga omnes*, већ само *inter partes* дејство: општи правни акт управе ће остати на снази, али неће бити примењен на странке у конкретном спору.⁶⁴⁸ Ако је оспорени управни акт донет на основу закона за који судија управног суда сматра да није уставан, дужан је да прекине поступак и то претходно питање упути на решавање надлежном уставном суду (Савезном или уставном суду федералне јединице).⁶⁴⁹

Најзад, последња разлика између *Anfechtungsklage* и француске и наше тужбе лежи у могућности немачког управног судије да у одређеним случајевима измени оспорени управни акт. Правило је, као што је речено, да судија у спору покренутом том тужбом може само да поништи побијани управни акт, те да га не сме изменити или заменити сопственом одлуком. Ипак, ако је оспорен управни акт којим је одређена нека новчана престација (на пример, накнада за прикључак на канализациону мрежу⁶⁵⁰) или декларативни управни акт везан за одређену новчану престацију управе (као пример се наводи акт којим се утврђује дужина радног стажа државног службеника, од које зависи висина његове зараде⁶⁵¹), управном судији је дозвољено да такав акт преиначи, тако што би изменио износ новчаног потраживања одређеног управним актом или преиначио оспорени

⁶⁴⁷ Jouanjan, *op. cit.*, p. 685; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁴⁸ *Ibid.*

⁶⁴⁹ Jouanjan, *op. cit.*, p. 685. То произлази из чл. 100 Основног закона, а исто важи и за међународне уговоре. Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, pp. 56–57.

⁶⁵⁰ Kopp, Schenke, *op. cit.*, p. 1417.

⁶⁵¹ *Ibid.*, p. 1414.

декларативни управни акт (чл. 113, ст. 2 Закона о управним судовима).⁶⁵² Да би оспорени управни акт био преиначен, мора бити у питању правно везани управни акт и чињенице случаја морају бити неспорно утврђене.⁶⁵³ Из тога следи да овде судија напушта терен ограничене јурисдикције у смислу у којем он постоји у нашем праву и врши пуну јурисдикцију, чак и под условима који су слични онима који се постављају у домаћем Закону о управним споровима.

Интересантно је да постоји још једно овлашћење суда. Наиме, ако би израчунавање новог износа новчаног потраживања од управног суда било прескупо, суд може изменити акт тако што ће наложити управи да израчуна нови износ, с тим што ће у пресуди одредити који су то правни или чињенични елементи погрешно сагледани или пропуштени приликом доношења оспореног управног акта.⁶⁵⁴ Управа доноси нови управни акт, којим одређује тај износ. Тај спор се приближава пуној јурисдикцији, јер управни суд расправља сва правна и чињенична питања, то јест у потпуности формулише појединачну правну норму којом је уређен конкретни предмет, а орган управе, иако доноси нови управни акт, не примењује општу правну норму на конкретан случај, то јест не одлучује о конкретној управној ствари већ само предузима одговарајућу фактичку радњу како би прецизирао садржину пресуде. Ипак, чињеница да управа доноси нови акт, који ће бити извор права тужиоца, не дозвољава сврставање тог облика управног спора у спор пуне јурисдикције.

⁶⁵² Kemper, *op.cit.*, p. 331; Fromont, Michel, “Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op.cit.*, p. 34; Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op.cit.*, p. 193; У питању је чл. 113, ст. 2 Закона о управним судовима, в. Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op.cit.*, pp. 193-194. Слично решење постоји и у посебном законодавству, на пример у чл. 226 Савезног закона о изградњи (*Baugesetzbuch*), доступно на <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm#226>, приступљено 28. августа 2014. године.

⁶⁵³ Fromont, Michel, „Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *op. cit.*, p. 34.

⁶⁵⁴ Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, pp. 193–194.

2.2.2.2. *Verpflichtungsklage*

Следећа врста тужбе у немачком управном спору се, такође, тиче управних аката. Реч је о *Verpflichtungsklage*. Том тужбом се тужилац обраћа суду у два случаја: кад је претходно поднео захтев у управном поступку за издавање одређеног управног акта, па је тај захтев незаконито одбијен, и случају кад орган управе о таквом захтеву није ни одлучио, то јест у случају ћутања управе.⁶⁵⁵ Неки аутори праве и терминолошку разлику између та два случаја, две подврсте *Verpflichtungsklage*, те прву називају *Versagungsgegenklage* (тужба против одбијања), а другу *Untätigkeitsklage* (тужба против неактивности, ћутања).⁶⁵⁶ Дакле, и овде као и у случају *Anfechtungsklage*, може бити оспорена законитост управног акта, с тим што је разлика у томе што се у овом спору напада негативан управни акт, а у оном позитиван управни акт донет по службеној дужности. Из тога следи да је кључна разлика у начину покретања управног поступка који је претходио поступку пред управним судом. *Verpflichtungsklage* се подноси ради оспоравања резултата (акта или ћутања) поступка који је покренут на основу захтева странке. Шта може бити исход успешног изјављивања *Verpflichtungsklage*? У обе варијанте те врсте управног спора управни суд ће обавезати управу да донесе одговарајући управни акт, с тим што ће у случају оспоравања одбијајућег управног акта, тај акт, наравно, поништити.⁶⁵⁷ Налог који управни суд издаје управи, којим је усмерава у погледу начина извршења пресуде, може бити двојак (чл. 113, ст. 5 Закона о управним судовима).⁶⁵⁸ Уколико је захтевано издавање правно везаног управног акта, управни суд ће обавезати управу да донесе акт одговарајуће садржине.⁶⁵⁹ Ако је, пак, управа располагала дискреционим овлашћењима приликом одлучивања у управном поступку (*Ermessen*), односно пољем слободне процене (*Beurteilungsspielraum*), управни суд ће обавезати управу

⁶⁵⁵ Kemper, *op.cit.*, p. 332; Fromont, Michel, "Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande", *op.cit.*, pp. 34-35; Sommermann, "Les transformations du contentieux administratif en Allemagne", *op.cit.*, p. 28; Schoederer, *op.cit.*, p. 137.

⁶⁵⁶ Jouanjan, *op. cit.*, p. 685.

⁶⁵⁷ Kemper, *op. cit.*, p. 332; Nolte, Radler, *op. cit.*, 29.

⁶⁵⁸ Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, p. 194.

⁶⁵⁹ Kemper, *op. cit.*, p. 331; Fromont, Michel, „Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande", *op. cit.*, pp. 34-35; Erath, *op. cit.*, p. 195; Jouanjan, *op. cit.*, p. 687.

да донесе (нови) управни акт, узимајући притом у обзир образложење судске пресуде.⁶⁶⁰

Осим усмерености на управни акт, сличност *Anfechtungsklage* и *Verpflichtungsklage* произилази и из обавезе претходног исцрпљивања управних правних средстава (*Widerspruch*),⁶⁶¹ с тим што постоје случајеви кад је таква обавеза законом искључена.⁶⁶²

Такође, као и у случају *Anfechtungsklage*, и када решава о тој тужби, управном суду је дозвољено да врши ексцепцију неуставности или незаконитости општег акта управе, али не и закона (чл. 100 Основног закона).

2.2.2.3. *Leistungsklage*

Наредна врста управносудске тужбе, *Leistungsklage*, кондемнаторна тужба, тужба којом се захтева осуда управе на одређено чињење или нечињење, обухвата претходне две тужбе у погледу захтева који се упућују суду, а разликује се према актима, односно активностима на које се спор односи.

Наиме, *Leistungsklage* је тужба којом се од управног суда захтева да обавезе управу да престане да предузима одређени незаконити материјални акт управе – одређене управне радње, или да исплати одређени дуг или предузме други незаконити изостали фактички акт.⁶⁶³ Прва подврста, коју називају *Untelassungsklage* (тужба за изостанак [активности]),⁶⁶⁴ по свом тужбеном захтеву одговора *Anfechtungsklage* јер је управљена на престанак незаконитог дејства

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ Schroeder, *op. cit.*, pp. 138–139. То није случај са другим врстама тужби у управном спору. Erath, *op. cit.*, p. 196; Liebermann, *op. cit.*, p. 82.

⁶⁶² Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 31; Liebermann, *op. cit.*, p. 82.

⁶⁶³ Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 28; Jouanjan, *op. cit.*, p. 685; Nolte, Radler, *op. cit.*, p. 29; Kemper, *op. cit.*, p. 332; Schroeder, *op. cit.*, p. 137; Erath, *op. cit.*, p. 196.

⁶⁶⁴ Nolte, Radler, *op. cit.*, p. 29.

(овде фактичког, а тамо правног) управе према појединцу. Друга подврста, *allgemeine Leistungsklage* (општа тужба за чињење)⁶⁶⁵ има исти циљ као и *Verpflichtungsklage*, а то је обавезивање управе да предузме одређену делатност (овде да изврши одређену исплату или предузме неку управну радњу,⁶⁶⁶ а тамо да изда раније захтевани управни акт).

Важно је поменути да се та тужба не преклапа са контролом законитости управног поступања коју, из историјских разлога, врше редовни судови, примера ради, кад одлучују о одговорности државе за штету нанету појединцима.⁶⁶⁷ *Allgemeine Leistungsklage* се подноси управном суду у случајевима кад тужилац има новчано потраживање према јавноправном субјекту које је произишло из управног уговора или кад је управа причинила штету државном службенику тако што га, на пример, није или није благовремено унапредила, тако што га је погрешно оценила или повредила дужност информисања.⁶⁶⁸

Чл. 113, ст. 4 Закона о управним судовима прописује да тужилац може у истом поступку захтевати поништавање управног акта и предузимање одређеног материјалног акта.⁶⁶⁹ Реч је, дакле, о комбиновању *Anfechtungsklage* и *Leistungsklage*. За пример би се могао узети случај у којем државни службеник коме је престао радни однос одлуком послодавца захтева не само да се поништи управни акт којим је то учињено (у том делу је реч о *Anfechtungsklage*), већ захтева да му се исплате и зараде које му следују (у том делу је реч о *Leistungsklage* јер се о исплати зараде не одлучује управним актом већ се само предузима фактички акт).⁶⁷⁰ У таквим случајевима је битно, што се може видети

⁶⁶⁵ *Ibid.*; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 28; Jouanjan, *op. cit.*, p. 685.

⁶⁶⁶ Пример фактичког акта управе чије се предузимање може тражити том тужбом, а који не представља исплату одређеног потраживања, јесте захтев упућен управном суду да локалном одборнику којег је градоначелник искључио са седница локалне скупштине дозволи да им присуствује, то јест да обавезе градоначелника да му то омогући. Schenke, Wolf-Ruediger, *Verwaltungsprozessrecht*, 13th ed. C. F. Mueller, Heidelberg 2012, p. 114.

⁶⁶⁷ Детаљно о односу ова два вида судске заштите, в. Kemper, *op. cit.*, pp. 332–334.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, p. 332.

⁶⁶⁹ Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, p. 194.

⁶⁷⁰ Kopp, Schenke, *op. cit.*, p. 1422.

из наведеног примера, да управни акт представља препреку за предузимање одређеног материјалног акта, али да предузимање материјалног акта не произлази непосредно из садржине управног акта чије се поништавање захтева. У супротном, суд би био ограничен на поништавање оспореног акта и евентуално издавање налога управи да донесе акт одређене садржине, али не би био овлашћен да сопственом одлуком измени или замени оспорени акт. Одредба чл. 113, ст. 4 Закона о управним судовима не мења природу те две тужбе нити их спаја, правећи неку нову врсту тужбе, већ само има циљ да обезбеди процесну економију, то јест да омогући тужиоцу да одмах поднесе оба тужбена захтева, како не би морао да покреће нови поступак након поништење оспореног акта.

Постоји једна занимљивост у вези са том врстом управносудске тужбе у немачком праву, а то је да је она, углавном, плод судске праксе. Наиме, чл. 42 и 43 Закона о управним судовима изричито установљавају претходне две тужбе, као и деклараторну тужбу (в. у наставку), док се *Leistungsklage* само спомиње у чл. 43 кад се говори о забрани подношења деклараторне тужбе ако је могуће изјавити *Anfechtungsklage* или *Verpflichtungsklage* или „тужбу за чињење (*Leistungsklage*)”. На основу те одредбе (која уређује другу врсту тужбе) или, боље речено, те речи и чл. 40 Закона о управним судовима, који уопштено говори о приступу управном суду, управносудска пракса је изградила цео концепт *Leistungsklage*.⁶⁷¹

Та тужба подсећа на пуну јурисдикцију у француском и домаћем праву утолико што подразумева да управни суд мења начин на који управа третира одређеног појединца, то јест његов правни положај (вољно предузимајући одређене фактичке радње према њему или својом неактивношћу) и што је извршни наслов у конкретном случају судска пресуда. С друге стране, разлика између *Leistungsklage* и француске и српске управносудске пуне јурисдикције тиче се аката чија је законитост предмет спора. У првом случају то су материјални акти управе, а у другом су то управни акти (да прецизирамо због француског права, појединачни једностранни правни акти управе). Штавише, у случају *Leistungsklage* је могуће и да управа није још увек предузела никакву активност,

⁶⁷¹ Schenke, *Verwaltungsprozessrecht*, *op. cit.*, p. 113; Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, p. 159.

док у спору пуне јурисдикције у француском и српском праву, судском одлучивању мора да претходи доношење одређеног правног акта (управног акта или управног уговора) или макар противправно доношење штете одређеном лицу од управе. Дакле, у домаћем спору пуне јурисдикције, задатак управног суда је да измени коначну правнорелевантну изјаву воље управе, односно да је замени својом, што ће најчешће бити случај и у француском праву, изузев у управном спору о одговорности управе за причињену штету, док код *Leistungsklage* такве правнорелевантне изјаве воље управе нема. Ту управа ни не може да донесе (у)правни акт у извршењу пресуде, јер то није могла да учини ни пре покретања управног спора, већ је само могла да преузме или обустави неку фактичку радњу. Једини правни акт у предметима у којима је изјављена *Leistungsklage*, самим тим и једини извршни наслов, јесте судска пресуда.

2.2.2.4. *Feststellungsklage*

Осим тужби са конститутивним и кондемпнаторним дејством, постоји и деклараторна тужба, *Feststellungsklage*. Циљ те тужбе може бити да се утврди постојање или непостојање одређеног правног односа, на пример, да се утврди да ли неко јесте или није држављанин или државни службеник, или да се утврди да је одређени управни акт ништав (у потоњем случају се користи и термин *Nichtigkeitsfeststellungsklage*).⁶⁷² Посредно, том тужбом је могуће утврдити ништавост одређене опште правне норме, којом је регулисан правни однос чије се постојање или непостојање утврђује. Суд би, дакле, утврдио да правни однос не постоји јер се заснива на општој правној норми која није у сагласности са вишим правним актом.⁶⁷³ И овде, као и у случају *Anfechtungsklage* и *Verpflichtungsklage*, управни суд одлучује о уставности, односно законитости одређеног општег акта

⁶⁷² Schroeder, *op. cit.*, p. 137; Erath, *op. cit.*, p. 196; Jouanjan, *op. cit.*, p. 685; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 29; Kemper, *op. cit.*, p. 334.

⁶⁷³ Као пример из праксе наводи се случај у којем је утврђено да одређени субјект нема право да изгради аеродромску писту близу објекта тужиоца због буке, те је занемарена одредба општег правног акта на основу којег је дозвола за изградњу писте законито издата. Корп, Schenke, *op. cit.*, p. 446.

са дејством *inter partes*, то јест реч је о још једном облику ексцепције неуставности, односно незаконитости.⁶⁷⁴ У случају успеха тужиоца, суд ће се задржати на простој декларацији да одређени акт или однос постоји или не.⁶⁷⁵ Да би та тужба могла да се поднесе, морају да буду испуњена два услова: да у конкретном случају није могуће изјавити неку од претходних тужби и да тужилац има интерес да добије деклараторну пресуду.⁶⁷⁶ Такав пример би била ситуација у којој је управни акт престао да производи правна дејства (на пример, био је модификован раскидним условом или га је управа сама уклонила), те зато није могуће изјавити *Anfechtungsklage*, али тужилац има интерес да поднесе *Feststellungsklage* јер би после могао да захтева накнаду штете или постоји опасност да би управа могла поново да донесе незаконити управни акт исте садржине.⁶⁷⁷

2.2.2.5. *Normenkontrollverfahren*

Последња тужба у управном спору коју предвиђа немачко право јесте тужба којом се у апстрактном спору могу нападати општи правни акти управе, *Normenkontrollverfahren*.⁶⁷⁸ Чл. 47 Закона о управним судовима предвиђа да се том тужбом могу напасти само прописи из области урбанизма (урбанистички планови које доноси локална самоуправа) и прописи федералних јединица за које је то изричито одређено правом тих федералних јединица.⁶⁷⁹ То је пример питања које

⁶⁷⁴ Одлуком од 17. јануара 2006. године, Савезни уставни суд је чак одбацио тужбу против прописа зато што тужилац није претходно поднео деклараторну тужбу управном суду, в. Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op.cit.*, p. 29.

⁶⁷⁵ *Ibid.*

⁶⁷⁶ Schroeder, *op. cit.*, p. 137; Kemper, *op. cit.*, p. 334.

⁶⁷⁷ *Ibid.*

⁶⁷⁸ Sientopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, pp. 160–161; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 29; Kemper, *op. cit.*, p. 335; Schroeder, *op. cit.*, p. 137.

⁶⁷⁹ Sientopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, pp. 160–161; Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 29; Kemper, *op. cit.*, p. 335. За примере погледати Kopp, Ferdinand, Schenke, Wolf-Ruediger, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 20th ed., C. H. Beck, Munich 2014, p. 512.

је (савезни) Закон о управним судовима из 1960. године оставио федералним јединицама да уреде. За разлику од могућности ексцепције неуставности, односно незаконитости општег правног акта управе, који постоји код *Anfechtungsklage*, овде се не оспорова конкретан управни акт заснован на неуставном или незаконитом управном пропису.⁶⁸⁰ Разлика је и у томе што се судском одлуком управни прописи или нека његова одредба оглашавају ништавим са *erga omnes* дејством и уз објављивање пресуде на исти начин на који је објављен предметни пропис.⁶⁸¹ Правноснажне одлуке управних судова засноване на уклоњеном управном пропису или норми не престају да важе нити се по том основу могу оспоравати.⁶⁸² Као и у другим управносудским тужбама, појединац треба да докаже да је неуставним или незаконитим управним прописом повређено неко његово право или да би његово право могло бити повређено тим прописом у догледно време.⁶⁸³

⁶⁸⁰ Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁸¹ *Ibid.*; Jouanjan, *op. cit.*, p. 687; чл. 47, ст. 6 Закона о управним судовима, в. Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, p. 161.

⁶⁸² Jouanjan, *op. cit.*, p. 687; чл. 47, ст. 6 у вези са чл. 183 Закона о управним споровима, в. Siedentopf, Sommermann, Hauschild, *op. cit.*, pp. 161, 219–220.

⁶⁸³ Kemper, *op. cit.*, p. 335; Jouanjan, *op. cit.*, p. 686.

3. Швајцарски управни спор

Излагањем о швајцарском управном судству и управном спору биће обухваћени развој, организација и надлежност савезног управног судства, док ће се осврт на кантонално право тицати, углавном, заједничких карактеристика и општих тенденција, уз понеко помињање историјски и компаративно интересантних појединачних примера.

3.1. Швајцарско управно судство

3.1.1. Историјат

Развој судске контроле управе у Швајцарској започиње доношењем Устава из 1874. године. Сагласно терминологији коју смо претходно користили, период који му претходи означаћемо као „праисторију” швајцарског управног спора.

Иако се у том периоду догодио један од најважнијих догођаја у политичкој историји Швајцарске, доношење Устава од 1848. године, он није битно утицао на развој судске контроле управе у тој земљи. Уставом од 1848. године Швајцарска је прерасла из конфедерације у федерацију⁶⁸⁴ (упркос традиционалном задржавању термина конфедерација у имену државе). Уставом од 1848. године створени су савезни органи: Савезни савет (*Conseil fédéral / Bundesrat*), савезни политичко-извршни орган, дводома савезна скупштина, као и Савезни суд (*Tribunal fédéral / Bundesgericht*).⁶⁸⁵ Могло би се рећи да је Устав од 1848. године посредно утицао на развој судске контроле управе на савезном нивоу утолико што је створио органе савезне управе и савезни суд, који још увек није имао никакве надлежности у управном спору.

⁶⁸⁴ Wyssa, Albert, *Le contentieux administratif en Suisse - spécialement en matière cantonale*, Thèse de licence et de doctorat présentée à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, Lausanne, 1920, p. 18; Pache, René, *Le projet de cour administrative fédérale et le Contentieux administratif en France et en Allemagne*, Thèse de licence et de doctorat présentée à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, Lausanne, 1927, p. 71.

⁶⁸⁵ *Ibid.*

Из реченог произлази да се у периоду до 1848. године може се говорити једино о развоју управног спора и контроле управе на кантоналном нивоу јер пре тога нису постојали ни савезна управа ни савезно судство. Доминантан облик контроле рада управе у кантонима била је управна контрола (*systeme de l'administrateur-juge*), с изузетком кантона Во (*Vaud, Waadt*), који је још 1803. године основао свој управни суд,⁶⁸⁶ и кантона Женеве и Бала, који су увели управне судове у посебним управним областима.⁶⁸⁷ Судска контрола управе кантона у периоду до 1874. године, имала је успоне и падове. Од 1830. године кантони су тежили подвођењу управе под судску контролу, те је тек неколико њих задржало систем искључиве управне контроле управе (на пример, Фрибург), док је од 1850. године кренула обрнута тенденција, која је довела до тога да је око 1870. године управна контрола управе, по правилу, била једини облик контроле управе и на кантоналном и на федералном нивоу.⁶⁸⁸

Контролу савезне управе, прецизније Савезног савета, вршила је Савезна скупштина (*l'Assemblée fédérale*) током целог овог периода, а Савезни суд је пресуђивао спорове који нису били јавноправне природе.⁶⁸⁹

Доношењем Устава од 1874. године Савезном суду је стављено у надлежност одлучивање о тужбама појединаца поднетим због повреде уставом зајемчених права, конкордата и међународних уговора, с тим што је законодавцу остављено да одлучи о расподели надлежности за расправљање управних спорова (*les contentions administratives*) између Савезног суда и политичких савезних органа – Савезне скупштине и Савезног савета.⁶⁹⁰ То је учињено Законом о организацији савезног судства који је донет исте године, с тим што јасан

⁶⁸⁶ De Haller, Jean-Claude, „La constitution vaudoise du 14 avril 2003 et les institutions judiciaires, ou le retour vers le futur”, *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Moor, Pierre [Ed.], Stämpfli, Berne 2004, p. 270.

⁶⁸⁷ Pache, *op. cit.*, p. 72.

⁶⁸⁸ *Ibid.* Занимљиво је да је први управни суд у Швајцарској, онај у кантону Во, супротно наведеној тенденцији, укинут 1830. године, а поново успостављен тек 1991. године. De Haller, *op. cit.*, p. 273.

⁶⁸⁹ Pache, *op. cit.*, pp. 71–72.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 74.

критеријум расподеле није био одређен већ се тој ствари приступало казуистички, са становишта политичког опортунитета.⁶⁹¹ Главно обележје тог раздобља је расподела надлежности за вршење судске контроле рада кантоналне управе између Савезног суда, с једне стране, и Савезног савета у првом степену и Савезне скупштине у другом степену, с друге стране. Савезни савет је, по правилу, доносио одлуке које нису могле да се оспоре ни пред Савезном скупштином ни пред Савезним судом, те је савезна управа, сходно жељи јачања савезне власти у односу на кантоне, углавном измицала судској контроли.⁶⁹²

Уз поменуто ограничење, Савезни суд је ипак пресуђивао одређене управне спорове, а његова надлежност је два пута ширена, изменама Закона о организацији савезног судства 1893. и 1911. године, и то тако што је надлежност Савезног савета за решавање спорова из области јавног права сужавана, те је, према поменутој одредби Устава од 1874. године, прелазила у делокруг Савезног суда. Други начин ширења управносудске надлежности Савезног суда било је подвођењем одређених врста, упоредноправно посматрано, управних спорова под појам спорова грађанског права (примера ради, спорови о одговорности државе за накнаду штете и спорови о уговорима о јавним радовима), за које је иначе био искључиво надлежан.⁶⁹³ Сматрамо да би на месту било поређење такве праксе швајцарског Савезног суда са теоријом *Justizstaatlichkeit*, којом су немачки редовни судови, у време кад посебно управно судство још није постојало, ширили судску контролу управе применом истог механизма.⁶⁹⁴

Устав је измењен 1914. године с циљем да се Савезни савет растерети и од управних и од управносудских надлежности. Та уставна измена заживела је тек доношењем савезног Закона о управном и дисциплинском судству из 1928. године, накнадно интегрисаног у Закон о организацији савезног судства из 1943. године, којим је управносудска надлежност Савезног суда одређена системом

⁶⁹¹ *Ibid.*

⁶⁹² *Ibid.*, pp. 74–77.

⁶⁹³ *Ibid.*, pp. 77–78.

⁶⁹⁴ Leisner, *op. cit.*, p. 151; Fischer, *op. cit.*, p. 10.

позитивне енумерације.⁶⁹⁵ Спорови из социјалног осигурања су још од 1917. године били поверени посебном суду – Савезном суду осигурања (*Tribunal fédéral des assurances*).⁶⁹⁶

Иако су се још од 1945. године јавиле бројне иницијативе за проширење надлежности Савезног суда у области управног спора, систем генералне клаузуле са негативном енумерацијом у корист Савезног суда уведен је тек 1968. године.⁶⁹⁷ Даље проширење надлежности, односно смањење негативне енумерације, догодило се под утицајем чл. 6 Европске конвенције о људским правима, која Швајцарску обавезује од 1974. године.⁶⁹⁸

Чак и пре одређивања управносудске надлежности Савезног суда системом генералне клаузуле, а посебно накнадно, ради смањења његовог оптерећења, савезни законодавац је увео жалбене комисије, чији се број временом повећавао. У одговарајућим управним областима, грађани су најпре морали да се обрате тим комисијама како би могли касније да приступе Савезном суду.⁶⁹⁹ Реч је о квазисудским телима сачињеним од стручњака за одређену област друштвеног живота и правника.⁷⁰⁰

⁶⁹⁵ Moor, Pierre, Poltier, Etienne, *Droit administratif, Tome II, Les actes administratifs et leur contrôle*, Stämpfli, Berne 2011, p. 661.

⁶⁹⁶ *Ibid.*

⁶⁹⁷ *Ibid.*

⁶⁹⁸ Schindler, Benjamin, „Art. 6(1) ECHR and Judicial Review of Administrative Decision-Making in England and Switzerland”, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht*, no. 16, 2006. (445–466), p. 465; Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Schulthess, Genève 2011, p. 420.

⁶⁹⁹ Moor, Poltier, *op. cit.*, p. 662; Tanquerel, Thierry, *et alia* (Varone, Frédéric, Bolkensteyn, Arun, Byland, Karin), *Le contentieux administratif judiciaire en Suisse*, Schulthess, Genève 2011, p. 24.

⁷⁰⁰ Knapp, Blaise, *Précis de droit administratif*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle 1991, p. 384. Један преглед тих тела може се наћи у Tanquerel, Thierry, *et alia*, *Le contentieux administratif judiciaire en Suisse, op. cit.*, p. 50.

3.1.2. Организација и надлежност управног судства у Швајцарској

Свој садашњи облик и надлежност управно судство Швајцарске добило је изменама из 2007. године.⁷⁰¹ Правни основ измене била је промена Устава из 2000. године у склопу реформе судства и њена законска операционализација доношењем Закона о Савезном суду и Закона о Савезном управном суду 2005, који су ступили на снагу 2007. године.⁷⁰² Ради бољег разумевања, поменућемо и разлоге те значајне законодавне измене, а то су, укратко: смањење оптерећења Савезног суда; побољшање заштите права појединаца, посебно омогућавањем приступа суду у одређеним областима; поједностављивање поступка заштите права и система правних средстава; као и увођење првостепене управносудске заштите на савезном нивоу.⁷⁰³

Кључна измена на савезном нивоу било је увођење Савезног управног суда (*Tribunal administratif fédéral / Bundesverwaltungsgericht*), који је заменио помињане савезне комисије које су пружале заштиту у бројним управним доменима.⁷⁰⁴ Савезни управни суд надлежан је да одлучује, према систему генералне клаузуле са негативном енумерацијом, о коначним актима савезних управних органа.⁷⁰⁵ Правило је да се одлуке Савезног управног суда могу оспоравати тужбом пред Савезним судом. Савезни управни суд може да се јави и у улози прве и последње управносудске инстанце, ако је изјављивање жалбе

⁷⁰¹ Zen-Ruffinen, Piermarco, *Droit administrative*, Helbing Lichtenhahn, Bâle 2013, p. 295; Tanquerel, Thierry, *et alia*, *Le contentieux administratif judiciaire en Suisse*, *op. cit.*, p. 24.

⁷⁰² Moor, Poltier, *op. cit.*, p. 662.

⁷⁰³ *Ibid.*; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 295.

⁷⁰⁴ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 295; Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, *op. cit.*, p. 431; Tanquerel, Thierry, *et alia*, *Le contentieux administratif judiciaire en Suisse*, *op. cit.*, p. 24. Штавише, Савезни управни суд је претежно и настао спајањем савезних жалбених комисија, тј. већина његових судија су некада били чланови тих тела.

⁷⁰⁵ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 295; Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 431–432; чл. 82 и 83 Закона о Савезном суду из 2005. године (*Loi sur le Tribunal fédéral*), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/201407010000/173.110.pdf>, приступљено 25. августа 2014. године.

Савезном суду против његове одлуке искључено.⁷⁰⁶ Тад није дозвољено ни изјављивање резидуалне уставне тужбе (*le recours constitutionnel subsidiaire*) Савезном суду (в. о томе у наставку).⁷⁰⁷ Навели смо да Савезни управни суд одлучује о тужбама против савезних органа, с тим што постоје ретки случајеви кад му је посебним законом стављено у надлежност да одлучује о жалбама против управносудских одлука донетих у последњој инстанци на кантоналном нивоу.⁷⁰⁸ Најзад, Савезни управни суд у одређеним споровима поступа без претходног ауторитативног одлучивања управе (*voie d'action en première instance*).⁷⁰⁹

Ако се вратимо навођеним разлозима за измену управног судовања из 2007. године, можемо да приметимо да је оснивањем Савезног управног суда смањен број тужби које су могле непосредно да се поднесу Савезном суду. Реч је о тужбама против коначних аката савезних управних органа. Такође, проширен⁷¹⁰ је и поједностављен приступ суду против ових одлука јер је надлежност Савезног управног суда у том погледу одређена генералном клаузулом, насупрот ранијем решењу по којем су грађани имали секторски приступ правној заштити пред савезним комисијама основаним за поједине области. На крају, упрошћена је и

⁷⁰⁶ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 432; чл. 83 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/201407010000/173.110.pdf>, приступљено 25. августа 2014. године.

⁷⁰⁷ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 432. Упркос чињеници да искључење жалбе Савезном суду против одлука Савезног управног суда представља изузетак, жалба је у потпуности или делимично искључена и у неким областима у којима се јавља велики број тужби. Најбољи пример су тужбе тражилаца азила (чл. 83, ст. 1, тач. д Закона о Савезном суду), које чине највећи део тужби поднетих Савезном управном суду. Чак две од пет унутрашњих јединица суда бави се тим случајевима, а број примљених тужби тражилаца азила у 2013. години био је 4.111 од укупно 7.326 примљених тужби, тј. нешто више од 56% свих тужби. Rapport de gestion 2013, Tribunal administratif fédéral, p. 62, доступно на [file:///C:/Users/User/Downloads/GB+2013+Fr+BVGer+mit+Vergleichstabelle%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/GB+2013+Fr+BVGer+mit+Vergleichstabelle%20(1).pdf), приступљено 30. августа 2014. године.

⁷⁰⁸ *Ibid.*; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 295.

⁷⁰⁹ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, pp. 295, 299; Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 432; чл. 35 Закона о Савезном управном суду из 2005. године (*Loi sur le Tribunal administratif fédéral*), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 25. августа 2014. године.

⁷¹⁰ Tanquerel, Thierry, et alia, *Le contentieux administratif judiciaire en Suisse, op. cit.*, p. 24.

целокупна процедура заштите права и интереса тиме што је у већини случајева укинута обавеза претходног подношења правног средства у управном поступку.⁷¹¹

Савезни суд, као највиша судска власт у земљи поступа, по правилу, као жалбени суд, и то против пресуда Савезног управног суда, с једне стране, и управносудских одлука донетих у последњој инстанци на кантоналном нивоу, с друге стране.⁷¹² У том погледу је предвиђена општа клаузула са негативном енумерацијом.⁷¹³ Савезни управни суд је до краја 2006. године садржао и Савезни суд осигурања, који је био аутономна организациона целина у његовом оквиру, а који је 2007. године потпуно интегрисан у Савезни суд.⁷¹⁴ Из тога следи да Савезни суд данас пресуђује и спорове из социјалног осигурања, које је од 1917. године пресуђивао посебни суд.⁷¹⁵ Тужбе Савезном суду у области јавног права могу непосредно да се поднесу и против одлука независног регулаторног тела у области радио-дифузије (*l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision*), али не и одлука Савезног савета.⁷¹⁶ Сасвим изузетно, Савезни суд може да поступа у првој и последњој инстанци (*voie d'action en instance unilьue*).⁷¹⁷ Најзад, Савезни суд има и улогу резидуалног судског заштитника уставних права грађана. Наиме, ако против одлуке кантоналног тела донетог у последњој инстанци није могуће изјавити неко друго правно средство пред Савезним судом а тужилац сматра да му је том одлуком повређено уставом зајемчено право, дозвољено му је да изјави резидуалну уставну тужбу (*le recours*

⁷¹¹ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 295; Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 432; Bellanger, *op. cit.*, p. 234.

⁷¹² Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 295; Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 432.

⁷¹³ Чл. 82 и 83 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/201407010000/173.110.pdf>, приступљено 25. августа 2014. године.

⁷¹⁴ Tanquerel, Thierry, *et alia, Le contentieux administratif judiciaire en Suisse, op. cit.*, p. 37.

⁷¹⁵ Moor, Ptier, *op. cit.*, p. 661.

⁷¹⁶ Тужбе у области јавног права могу се поднети и против Савезног кривичног суда, али нам то није од значаја за предмет нашег истраживања. Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 433.

⁷¹⁷ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 295; чл. 120 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/201407010000/173.110.pdf>, приступљено 25. августа 2014. године.

constitutionnel subsidiaire) (коју у домаћем праву називамо уставном жалбом),⁷¹⁸ с тим што су основи изјављивања сужени у поређењу са редовним приступом Савезном суду (о томе у наставку, у делу о правним средствима).

Последња измена вредна помена на савезном нивоу тиче се готово потпуног укидања могућности подношења правних средстава Савезном савету.⁷¹⁹ Из тога следи да немогућност подношења тужби Савезном суду против одлука Савезног савета данас готово и да нема практичан значај. Тиме је скоро довршен историјски процес преноса управносудске надлежности са Савезног савета на швајцарско савезно судство (в. претходни одељак).

Кантонални ниво заштите права и интереса грађана у односу на активности управе претрпео је, такође, одређене измене 2007. године.

Кантони су Савезним уставом (и на основу њега Законом о Савезном суду) били обавезани да до почетка 2009. године установе судску заштиту против готово свих одлука кантоналних управних органа, и то без обзира на то да ли су приликом доношења одлуке примењивали савезно или кантонално право.⁷²⁰ Једини изузетак од тог правила јесу изражене политичке природе, које не морају бити подвргнуте судској контроли на нивоу кантона, али могу бити предмет тужбе која се непосредно подноси Савезном суду.⁷²¹ Савезни устав је наметнуо

⁷¹⁸ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 295; Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 432; Tanquerel, Thierry, *et alia, Le contentieux administratif judiciaire en Suisse, op. cit.*, p. 25; чл. 113–199 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/201407010000/173.110.pdf>, приступљено 25. августа 2014. године.

⁷¹⁹ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 295.

⁷²⁰ Tanquerel, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 437; Tanquerel *et alia, Le contentieux administratif judiciaire en Suisse, op. cit.*, p. 25; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 293. Конкретно, реч је о чл. 29а Савезног устава (изгласан на референдуму 200. године, на снази од 2007. године), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>, приступљено 26. августа 2014. Године, и чл. 86, ст. 2 и 3 и чл. 114 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/201407010000/173.110.pdf>, приступљено 26. августа 2014. године.

⁷²¹ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 437. Савезни суд је, примера ради, сматрао да су одлука којом се одобрава отварање кривичне истраге против судије или одлука о одобравању генералног плана одлуке изражене политичке природе. Детаљније о томе *ibid*, p. 438.

обавезу да судску контролу аката управе који могу бити предмет тужбе пред Савезним судом не врши било који суд, већ „виши” („*supérieur*”) суд кантона. Савезни суд је у својој пракси разјаснио да се вишим судом сматра судска инстанца чије одлуке нису подвргнуте контроли коју врши други суд на кантоналном нивоу и чија надлежност се протеже на целокупно подручје кантона.⁷²²

Кантонална пракса у контроли делатности управних органа је различита. Неки су формирали управне судове или судове јавног права (*la Cour de droit public*), док су их други интегрисали, било у виду одељења или посебних већа, у кантоналне (опште) судове (ово потоње је често у романским [француским говорним] кантонима). У неким кантонима контролу врше и жалбене комисије судске природе (*les commission de recours de nature judiciaire*). Такође, пракса је различита и у погледу обавезности управноправне заштите пре приступа кантоналном судству, те је у неким областима она задржана, а у неким није.⁷²³

Обавеза је кантона да у области јавног (управног) права предвиде барем један ниво судске заштите (за разлику од области грађанског и кривичног права где морају да постоје најмање два степена).⁷²⁴

Да сумирамо, упркос постојању изузетака, редовни пут заштите права и интереса грађана од (не)поступања управе јесте онај у којем барем једна управносудска инстанца на нивоу кантона (ако је у питању акт или поступање кантоналних органа управе) или Савезни управни суд (ако је у питању савезни орган управе) одлучује о тужби пре него што се тужилац обрати Савезном суду.

⁷²² *Ibid.*, p. 437; Bellanger, Francois, „Les transformations du contentieux administratif en Suisse”, *Annuaire européen d'administration publique*, Centre de Recherches Administratives, Presses Univ. d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence 2010, p. 232.

⁷²³ *Ibid.*; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 293.

⁷²⁴ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif*, *op. cit.*, p. 437.

3.2. Врсте управносудских тужби у Швајцарској

Овај одељак биће посвећен тужбама која се могу поднети Савезном управном суду и Савезном суду. Кантонална управносудска заштита остаје ван домета нашег истраживања из два разлога. Први, због тога што не поседујемо све неопходне податке о 27 кантона. Други, зато што то не би посебно допринело нашем истраживању јер често кантонална управносудска заштита пресликава ону која постоји на савезном нивоу.⁷²⁵

3.2.1. Савезни управни суд

Хронолошки и логички је оправдано да се крене од тужбе која се подноси Савезном управном суду, као општој првостепеној управносудској инстанци на савезном нивоу власти. Испитаћемо две врсте тужби које се подносе Савезном управном суду, тужбу која се подноси против правних аката органа управе (*le recours de droit administratif, Verwaltungsgerichtsbeschwerde*) и тужбу којом се захтева да Савезни управни суд иницијално одређује постојање и обим одређеног права (*l'action de droit administratif, verwaltungsrechtliche Klage*).

3.2.1.1. *Le recours de droit administratif / Verwaltungsgerichtsbeschwerde*

Тужбом пред Савезним управним судом (*le recours de droit administratif, Verwaltungsgerichtsbeschwerde*) могу се оспоравати одлуке (*Décision / Verfügungen*) субјеката управе у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку из 1968. године⁷²⁶ и ћутање управе.⁷²⁷ Одлука у том смислу обухвата на првом месту

⁷²⁵ *Piermarco Zen-Ruffinen* даје неколико примера у којима кантонална управносудска заштита у кључним сегментима подражава режим правних средстава која се могу изјавити Савезном управном суду или Савезном суду. *Zen-Ruffinen, op. cit.*, р. 343. Чак се и његово истраживање те материје ограничава на романске кантоне, *ibid*.

⁷²⁶ Савезни закон о управном поступку из 1968. године (*Loi fédérale sur la procédure administrative*), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

појединачне једностране правне акте управе којима се окончава управни поступак, и то како конститутивне, тако и декларативне, као и акте којима се захтев одбија или одбацује.⁷²⁸ Појмом одлуке обухваћени су и акти донети у поступку по управним правним средствима изјављеним против управних аката, као и акти донети у поступку извршења.⁷²⁹ Осим њих, одлуком у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку сматрају се и акти донети у управном поступку којима се не окончава управни поступак, под условом да се таквим актом наноси ненадокнадива штета странци и да је тужба Савезном управном суду дозвољена и против акта којим ће тај управни поступак бити окончан.⁷³⁰ Најзад, одлука обухвата и генералне одлуке (*les décisions générale / Allgemeine Verfügungen*). За разлику од генералног управног акта у домаћем праву, швајцарска управноправна теорија и судска пракса под тим појмом не подразумевају акте чији су адресати одредиви, а не поименце одређени, већ акте који се односе на конкретну ситуацију, али на неодређени круг лица.⁷³¹ Пример таквог акта би био саобраћајни знак о ограничењу брзине или акт о забрани одржавања скупа.⁷³² Сматрамо да та врста акта пре подсећа на наредбу у смислу чл. 15, ст. 2 Закона о државној управи⁷³³ него на генералне управне акте, те да има одлике општег акта управе. Швајцарска доктрина и јуриспруденција придају тим актима и неке особине управних аката (на пример, могућност непосредног оспоравања пред Савезним управним судом или Савезним судом) и нека својства општих аката управе (јавно објављивање уместо појединачног достављања и непостојање обавезе саслушања потенцијалних адресата).⁷³⁴ Одлуке које се оспоровају пред Савезним управним судом морају да буду засноване на савезном

⁷²⁷ Bellanger, *op. cit.*, pp. 240–241; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 302.

⁷²⁸ Чл. 5, ст. 1 Савезног закона о управном поступку, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 7. септембра 2014. године; Bellanger, *op. cit.*, p. 240.

⁷²⁹ Чл. 5, ст. 2 Савезног закона о управном поступку, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 7. септембра 2014. године.

⁷³⁰ Bellanger, *op. cit.*, pp. 240–241.

⁷³¹ Tanquerel, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, pp. 278–279.

⁷³² *Ibid.*

⁷³³ Службени гласник, бр. 79/05, 101/07 и 95/10.

⁷³⁴ *Ibid.*, p. 279.

јавном праву, с тим што је у судској пракси тај појам проширен тако да обухвати и одређене одлуке које се формално заснивају на кантоналном праву, али се дотичу савезног јавног права, на пример, акти које је требало донети на основу савезног права, али су грешком засновани на кантоналном праву.⁷³⁵

Законитост општих правних аката управе (не укључујући ту генералне одлуке) не може да буде непосредни предмет спора пред Савезним управним судом, али је дозвољена њихова инцидентна контрола са *inter partes* дејством, то јест екцепција незаконитости. Савезни управни суд овлашћен је да уклони или измени оспорени појединачни акт ако се он заснива на одредби општег правног акта управе који није сагласан вишој правној норми.⁷³⁶

Законитост материјалних аката управе не може бити непосредно оспорена тужбом Савезном управном суду, али постоје два посредна начина за то. Наиме, уколико Конфедерација, њена тела или службеници проузрокују штету одређеном лицу, оно је дужно да најпре поднесе захтев за накнаду штете савезном органу задуженом за послове финансија, који о томе доноси акт који се сматра одлуком у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку.⁷³⁷ Други начин је предвиђен изменама из 2007. године, којима је уведена могућност да се од надлежног органа захтева да се уздржи од предузимања одређеног незаконитог материјалног акта, да се престане са предузимањем, да се отклоне последице таквог акта или само да се утврди његова незаконитост. И у том случају орган о захтеву одлучује одлуком у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку.⁷³⁸

Тужбом се пред Савезним управним судом могу посредно оспоравати и управни уговори. Наиме, иако то представља изузетак (в. одељак о следећем правном средству), поједини посебни закони предвиђају доношење аката у

⁷³⁵ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 302.

⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ Чл. 20, ст 2 Савезног закона о одговорности Конфедерације, чланова њених органа и функционера из 1958. године (*Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires*), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19580024/index.html#fn-#a1-1>, приступљено 7. септембра 2014. године.

⁷³⁸ Чл. 25а Савезног закона о управном поступку, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 7. септембра 2014. године.

поступку закључења, извршења или окончања управних уговора који се сматрају одлуком у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку.⁷³⁹

Из изнетог произлази да је приступ Савезном управном суду, што непосредно, што посредно, обезбеђен против најширег круга аката и активности управе.

Швајцарско право је омогућило широком кругу субјеката да поднесу тужбу Савезном управном суду. Наиме, активну страначку легитимацију имају сва правна и физичка лица, као органи јавне власти који имају „интерес вредан (достојан) заштите (*l'intérêt digne de protection*)”, што обухвата право, правом заштићени интерес, а у неким случајевима чак и само фактички (економски, идеолошки, материјални) интерес.⁷⁴⁰

Контролна овлашћења Савезног управног суда су, упоредноправно посматрано, заиста велика. Осим свеобухватне контроле законитости управних аката, која обухвата и потпуну контролу тумачења правних стандарда, то јест неодређених правних појмова, контролу прекорачења овлашћења и изигравања законског циља у појмовима у којима је законодавац оставио поље слободне процене субјекту управе (*le pouvoir d'appréciation*), као и потпуне контроле утврђеног чињеничног стања, Савезни управни суд је овлашћен и да врши контролу целисходности оспорених аката.⁷⁴¹ Битно је да се помене да Савезни управни суд контролише правна питања *ex officio*, те није везан наводима и аргументацијом странака у том погледу.⁷⁴² Истиче се, пак, у литератури да ипак постоји разлика између обавезе примене права коју има орган управе и управни

⁷³⁹ Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, *op. cit.*, p. 346; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 177.

⁷⁴⁰ Детаљно о активnoj страначкој легитимацији в. Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 446–456; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, pp. 312–318; Bellanger, *op. cit.*, pp. 241–245.

⁷⁴¹ Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 432–433; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, pp. 341–342; чл. 49 Савезног закона о управном поступку из 1968. године (*Loi fédéral sur la procédure administrative*), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁴² Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 341; Rhinow, René *et alia* (Koller, Heinrich, Kiss, Christina, Thurnherr, Daniela, Bruehl-Moser Denise), *Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege*, Auflage 2, Helbing Lichtehahn Verlag, Basel 2010, pp. 446–447.

суд. Док први треба да сагледа све правне аспекте случаја, за управни суд важи максима *jura novit curia*, али мора да постоји макар некаква индиција у поднесицама странака како би суд на основу ње применио одговарајуће прописе.⁷⁴³ Савезни управни суд испитује утврђено чињенично стање било на захтев странке, било по сопственој иницијативи, а може и сам да утврди чињенице случаја.⁷⁴⁴

Контрола целисходности оспореног акта није дозвољена уколико је пре обраћања Савезном управном суду поднето правно средство неком кантоналном органу.⁷⁴⁵ Из ранијег излагања се види да ће то бити изузетак (в. одељак о организацији и надлежности управног судства), тако да ће Савезни управни суд, по правилу, моћи да контролише целисходност оспорених аката. У литератури се могућност контроле целисходности оцењује као „несрећно” решење јер не приличи судској контроли рада управе.⁷⁴⁶ Иначе, овлашћење Савезног управног суда да контролише целисходност оспорених управних аката (као и његова друга контролна овлашћења) произилази из одредбе чл. 49 Савезног закона о управном поступку,⁷⁴⁷ а који се супсидијарно примењује на Савезни управни суд на основу чл. 37 Закона о Савезном управном суду.⁷⁴⁸ Наиме, тај члан предвиђа широка контролна овлашћења за органе који врше инстанциону управну контролу, те отуд и овлашћење контроле целисходности. Савезни савет је у образложењу целокупне реформе савезног судства која се догодила 2007. године разматрао могућност да искључи контролу целисходности из корпуса овлашћења Савезног управног суда али да је од те идеје одустао из два разлога. Прво, зато што је сматрао да је

⁷⁴³ Rhinow, *op. cit.*, pp. 446–447.

⁷⁴⁴ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 432; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 342.

⁷⁴⁵ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 433; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 342; чл. 49, ст. 1, тач. ц Савезног закона о управном поступку из 1968. године, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁴⁶ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 173; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 342.

⁷⁴⁷ Чл. 49 Савезног закона о управном поступку, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁴⁸ Чл. 37 Закона о Савезном управном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

неопходно да барем једна инстанца контролише целисходност⁷⁴⁹ и у том погледу не треба заборавити да је у највећем броју предмета претходна инстанциона управна контрола елиминисана,⁷⁵⁰ те Савезни управни суд каткад може бити једина контролна инстанца. Друго, Савезни савет је сматрао да би у супротном, ако би контрола била ограничена на контролу правних и чињеничних питања, Савезни управни суд ширио појам правно везаних елемената дискреционих аката, поготово изигравање законског циља (документ заправо говори о арбитрерности), толико да би практично представљао вршење контроле целисходности.⁷⁵¹ Као додатно објашњење наводи се и чињеница да су некадашње савезне жалбене комисије, које је заменио Савезни управни суд, имале такво овлашћење, те би искључењем контроле целисходности био смањен ниво управносудске заштите.⁷⁵²

Ипак, могућност Савезног управног суда да контролише целисходност оспореног акта сужена је одлукама Савезног суда,⁷⁵³ који такође сматра да то овлашћење није прикладно судској контроли управе. Осим тога, и сам чл. 49 Савезног закона о управном поступку не дозвољава вишем субјекту управе којем је изјављена управноправна жалба, а како се та одредба примењује на Савезни управни суд, тако ни Савезном управном суду, да контролише начин на који је првостепени орган управе протумачио одређени правни стандард код кога му је законодавац оставио поље слободне процене (*le pouvoir d'appréciation / Beurteilungsspielraum*). Ту се овлашћење Савезног управног суда своди на контролу правно везаних елемената - прекорачења овлашћења или злоупотребе

⁷⁴⁹ *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale*, p. 4055, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2001/4000.pdf>, приступљено 30. августа 2014. године; Rhinow, *op. cit.*, p. 432.

⁷⁵⁰ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 295; Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif*, *op. cit.*, p. 432; Bellanger, *op. cit.*, p. 234.

⁷⁵¹ *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale*, p. 4055, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2001/4000.pdf>, приступљено 30. августа 2014. године; Rhinow, *op.cit.*, p. 432; Занимљиво је да *Piermarco Zen-Ruffinen*, упркос поменутом образложењу, сматра да је овакво законско решење последица пропуста законодавца да искључи контролу целисходности од стране Савезног управног суда, Zen-Ruffinen, *op.cit.*, p. 331.

⁷⁵² У том смислу Rhinow, *op.cit.*, p. 432.

⁷⁵³ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif*, *op. cit.*, pp. 173–174.

(изигравања законског циља) поља слободне процене.⁷⁵⁴ Такође, Савезни суд је потврдио да контрола целисходности не би требало да обухвати и контролу тумачења појмова у вези са којима је остављено поље слободне процене, изузев правно везаних елемената.⁷⁵⁵

Осим контролних, сагледаћемо и овлашћења суда у разрешењу спора, то јест домашај његових пресуда.

Савезни управни суд није везан захтевом тужиоца, већ му је дозвољено да врши *reformation in melius*, па и *reformation in pejus*, под условом да је оспореним актом повређено савезно право или ако је он заснован на погрешно или непотпуно утврђеном чињеничном стању (чл. 62 Савезног закона о управном поступку).⁷⁵⁶ Дакле, *reformation in melius* је дозвољено безусловно, а *reformation in pejus* готово безусловно јер није дозвољено једино у случају повреде кантоналног права, што, по правилу, и није предмет контроле Савезног управног суда, као и у случају нецелисходности оспореног акта (мада је и тад дозвољено ако би то ишло у корист противне странке из управног поступка).⁷⁵⁷ Ваља приметити да је то још једно овлашћење произашло из супсидијарне примене Савезног закона о управном поступку, те да је, на начин на који је уређено, примереније управној него судској контроли управе. Ипак, постоји једно ограничење у *reformatio in pejus* којим се штити тужилац. Наиме, чл. 63, ст. 2 Савезног закона о управном поступку обавезује Савезни управни суд да тужиоца, уколико жели да измени оспорени акт на његову штету, упозори на такву намеру и да му омогући да се

⁷⁵⁴ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 173; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 341; чл. 49, ст. 1, тач. а Савезног закона о управном поступку из 1968. године, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁵⁵ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 173.

⁷⁵⁶ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 343; чл. 62 Савезног закона о управном поступку, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁵⁷ Чл. 62 Савезног закона о управном поступку из 1968. године, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

изјасни о томе.⁷⁵⁸ Штавише, тужилац тад има право да одустане од тужбе и тиме спречи погоршање своје правне позиције, што се вероватно најчешће и догађа.⁷⁵⁹

Најзад, за наше истраживање је најважније да је Савезни управни суд овлашћен да сопственом одлуком одлучи о самој управној ствари (*l'affaire*),⁷⁶⁰ а само изузетно може да врати ствар на поновно одлучивање туженом, а и тад са обавезујућим упутством о начину поступања.⁷⁶¹ Пример случаја у којем ће се Савезни управни суд ограничити на поништавање оспореног акта јесте онај у коме је у првом степену одлучивало тело састављено од стручњака за одређену област, а у спору је остало да се расправе питања за која они поседују неопходна знања.⁷⁶² Такође, упркос овлашћењу да потпуно преиспита утврђено чињенично стање, па и могућност да сам утврди чињенице случаја, Савезни управни суд, по правилу, неће одлучивати у пуној јурисдикцији уколико би му утврђивање чињеничне основе за тако нешто одузело превише времена, на пример ако у управном поступку није уопште одлучивано у меритуму (одбачен захтев), те суд треба готово све одлучне чињенице да утврди сам.⁷⁶³ Ипак, остаје закључак да је пуна јурисдикција не само правило пред управним жалбеним инстанцама, већ и пред Савезним управним судом. Правно уређење тог овлашћења јасно указује на то да се приоритет даје измени оспореног акта, то јест пуној јурисдикцији.⁷⁶⁴ Такође, спор пуне јурисдикције је, попут домаћег, одређен генералном клаузулом, што му даје додатно на тежини.

⁷⁵⁸ *Ibid.*

⁷⁵⁹ Исто сматра и Rhinow, *op. cit.*, p. 450.

⁷⁶⁰ У чл. 61, ст 1 Савезног закона о управном поступку, између осталог, стоји: „*L'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire*”, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁶¹ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 343; чл. 61, ст. 1 Савезног закона о управном поступку, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁶² Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 459.

⁷⁶³ Rhinow, *op. cit.*, p. 450.

⁷⁶⁴ *Ibid.*, 460

3.2.1.2. *L'action de droit administratif / Verwaltungsrechtliche Klage*

Том врстом тужбе не захтева се од Савезног управног суда да врши контролу управних аката савезних органа, већ да, први пут, без претходног одлучивања било ког субјекта управе о том питању, на захтев странке, било појединца, било државе, створи, измени или утврди постојање и обим одређеног права или обавезе.⁷⁶⁵

За разлику од тужбе којом се оспорава одлука у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку, то правно средство је супсидијарно, у смислу да се може користити једино уколико ниједан субјект управе није претходно одлучивао о том питању (у ком случају би се користила првопоменута тужба).⁷⁶⁶ Такође, разлика између та два правна средства је и у начину њиховог законског одређења, ово је одређено системом позитивне енумерације, а оно против одлуке системом опште клаузуле.⁷⁶⁷ Разлика лежи и у томе што је то правно средство супсидијарно уређено савезним законом који регулише парнични поступак,⁷⁶⁸ док је тужба против одлуке супсидијарно уређена Савезним законом о управном поступку. То и не чуди ако се узме у обзир природа тог правног средства која пре одговара парничној тужби него управној судској или, прецизније, тужби против одлуке.⁷⁶⁹

⁷⁶⁵ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, pp. 429–430; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 356; Bellanger, *op. cit.*, p. 235; чл. 35 Закона о Савезном управном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁶⁶ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 357; чл. 36 Закона о Савезном управном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁶⁷ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 357; чл. 35 Закона о Савезном управном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁶⁸ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 357; чл. 44, ст. 1 Закона о Савезном управном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁶⁹ Истог схватања је и Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 356.

Упркос тврдњи да та тужба нема већи значај у пракси,⁷⁷⁰ изменама управног судства из 2007. године је не само задржана, већ и проширена на врло важан домен спорова који се тичу јавноправних уговора.⁷⁷¹ Наиме, јавноправни уговори Конфедерације, њених тела и организација се, по правилу, нападају том тужбом, с тим што посебни закон може да предвиди доношење одлуке у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку приликом закључивања, извршавања или раскида уговора, а у том случају та тужба није дозвољена, већ се Савезном управном суду изјављује врста тужбе коју смо описали у претходном одељку.⁷⁷²

Та врста правног средства садржи у себи елементе кондемпнаторне и деклараторне грађанскоправне тужбе, а упоредноправно посматрано, захваљујући чињеници да јој не претходи издавање управног акта, подсећа на субјективни спор пуне јурисдикције у француском праву и комбинацију *Leistungsklage* и *Feststellungsklage* (у оном делу који се тиче утврђивања (не)постојања одређеног правног односа, не и у делу који се тиче оглашавања управног акта ништавим) у немачком управном спору.

На крају овог одељка желимо да приметимо да по свом положају и овлашћењима у односу на контролисане акте и делатности, Савезни управни суд подсећа пре на другостепени управни орган или парнични суд (у погледу потоњег правног средства) него на управни суд. Што се првог тиче, то би могла да буде последица супсидијарне примене Савезног закона о управном поступку на поступак и овлашћења Савезног управног суда (посебно контрола целисходности и општа и приоритетна пуна јурисдикција), док друго може да се сматра последицом природе самог спора (изостанак претходне одлуке у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку).

⁷⁷⁰ Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, op. cit., p. 430.

⁷⁷¹ *Ibid.*

⁷⁷² Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, op. cit., pp. 346–347; Zen-Ruffinen, op. cit., p. 177.

3.2.2. Савезни суд

У Савезном суду постоје три управносудске тужбе које ћемо истраживати: тужбу у области јавног права или јавноправну тужбу (*le recours en matière de droit administratif, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten*),⁷⁷³ резидуалну уставну тужбу (жалбу) (*le recours constitutionnel subsidiaire, Subsidiäre Verfassungsbeschwerde*) и тужбу којом се покреће поступак пред Савезним судом без претходног доношења правног акта управе (*l'action de droit administratif / verwaltungsrechtliche Klage*).

3.2.2.1. *Le recours en matière de droit administratif / Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten*

Јавноправна тужба Савезном суду изјављује се, по правилу, против одлука Савезног управног суда и одлука кантоналних управносудских инстанци донетих у последњем степену.⁷⁷⁴ По изузетку, ако је тужба Савезном управном суду или кантоналној управносудској инстанци искључена, то правно средство може се користити непосредно против коначног управног акта (одлуке у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку) одговарајућег субјекта управе.⁷⁷⁵ Јавноправна тужба Савезном суду одређена је системом генералне клаузуле са двојаким негативном еnumerацијом. С једне стране, та тужба је искључена у

⁷⁷³ Савезни суд је највиша судска инстанца у Швајцарској и у области грађанског и кривичног права, те се овим термином издваја (општа) управносудска тужба, в. Tanquerel, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 433; Moor, Poltier, *op. cit.*, p. 667.

⁷⁷⁴ До 2007. године постојале су две врсте тужби пред Савезним судом које су обједињене овим правним средством, *le recours de droit administratif*, којом су оспораване одлуке савезних органа и одлуке кантоналних органа засноване на савезном јавном праву и *le recours de droit public*, којом су оспораване остале одлуке кантоналних органа због повреда уставом зајемчених права, конкордата и/или међународних уговора, и то само ако друго правно средство није могло да буде изјављено Савезном суду. Tanquerel et alia, *Le contentieux administratif judiciaire en Suisse*, *op. cit.*, pp. 37–38. Те две тужбе су се стопиле тако што је потоња уподобљена правном режиму прве. С друге стране, правни режим данашње резидуалне уставне тужбе умногоме подсећа на правни режим некадашње *le recours de droit public*, в. *ibid.* и одељак о резидуалној уставној тужби.

⁷⁷⁵ Tanquerel, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 433.

одређеним управним областима. С друге стране, није дозвољено њено подношење уколико је предмет спора имовинскоправни захтев који не прелази законом одређени износ, с тим што се и у том случају јавноправна тужба може изјавити под условом да спор покреће одређено начелно правно питање.⁷⁷⁶ Осим појединачних правних аката, судских или управних, јавноправном тужбом се могу побијати и општи правни акти кантона,⁷⁷⁷ али не и савезни закони.⁷⁷⁸ Општи правни акти кантона могу се нападати пред Савезним судом посредно, оспоравањем одлуке највише кантоналне управносудске инстанце донете по тужби против таквог акта или непосредно, кад правно средство против њих на нивоу кантона није предвиђено.⁷⁷⁹ Најзад, јавноправна тужба се може изјавити и против аката, не само правних, већ и материјалних, којима се вређа бирачко право грађана, као и правних или фактичких аката који се тичу избора и референдума.⁷⁸⁰

Као и тужбу Савезном управном суду, јавноправну тужбу може поднети свако ко има интерес вредан заштите (*intérêt digne de protection*) да се одређени акт поништи или измени⁷⁸¹ (в. одељак о тужби Савезном управном суду).

Контролна овлашћења Савезног суда ужа су него овлашћења Савезног управног суда, што је, уосталом, и уобичајено за највишу националну судску инстанцу.

За разлику од Савезног управног суда, Савезни суд не може да врши контролу целисходности оспореног акта.⁷⁸²

Такође, он, по правилу, одлучује на основу чињеница утврђених у поступку остваривања и заштите права и интереса који су му претходили. Тужбом

⁷⁷⁶ Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, op. cit., p. 435.

⁷⁷⁷ *Ibid*, p. 434.

⁷⁷⁸ Апстрактна контрола уставности савезних прописа и не постоји у Швајцарској. Moor, Poltier, op. cit., p. 670; Zen-Ruffinen, op. cit., p. 342.

⁷⁷⁹ Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, op. cit., p. 434.

⁷⁸⁰ Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, op. cit., pp. 434–435.

⁷⁸¹ Чл. 89, ст. 1, тач. ц Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁸² Zen-Ruffinen, op. cit., p. 331.

се може оспоравати утврђено чињенично стање само ако су чињенице случаја утврђене на очигледно погрешан начин или ако су утврђене супротно праву, а то је могло да утиче на исход поступка. У том случају, Савезни суд може сам на захтев странке или по сопственој иницијативи да утврди чињенично стање.⁷⁸³ Једини изузетак од тог правила су одређене категорије предмета који се тичу социјалног осигурања, када Савезни суд врши потпуну контролу утврђеног чињеничног стања.⁷⁸⁴

Јавноправном тужбом пред Савезним судом могу се оспоравати раније поменути акти којима је повређено савезно право, међународно право, уставно право кантона, одредбе кантоналног права које уређују бирачко право грађана, изборе и референдум и/или међукантонално право.⁷⁸⁵ Савезни суд контролише примену права по службеној дужности (в. одељак о тужби пред Савезним управним судом), изузев повреде основних права и одредаба кантоналног и међукантоналног права, које испитује само када се странка позвала на њих и такав навод образложила.⁷⁸⁶

Овлашћења Савезног суда при разрешењу спора су донекле ограничена у поређењу са Савезним управним судом.

Савезни суд је у потпуности везан тужбеним захтевом и не може ићи преко њега ни у корист ни на штету тужиоца.⁷⁸⁷

Чл. 107, ст. 2 Закона о Савезном суду прописује да Савезни суд може сам да одлучи о управној ствари (*il statue lui-même sur le fond*), то јест овлашћен је да измени не само оспорени судски акт (Савезног управног суда или највише

⁷⁸³ Чл. 97, ст. 1 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године; Zen-Ruffinen, *op.cit.*, р. 342.

⁷⁸⁴ Чл. 97, ст. 2 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

⁷⁸⁵ Tanquerel, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, pp. 435–436.

⁷⁸⁶ Чл. 106, ст. 2 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године

⁷⁸⁷ Zen-Ruffinen, *op.cit.*, р. 343.

управносудске инстанце кантона), већ и њиме уклоњени или измењени акт управе и тиме у потпуности разреши спор.⁷⁸⁸ Друга могућност је да Савезни суд оспорени акт поништи и врати ствар на поновно одлучивање суду чија је пресуда оспорена или да га врати органу управе који је одлучивао у првом степену.⁷⁸⁹ Савезни суд ће се одлучити за враћање ствари на поновно одлучивање свом судском претходнику, на пример, онда када треба утврдити чињенично стање, јер тај Савезни суд, као највиша судска инстанца, по правилу, не испитује нити утврђује чињенично стање. Ствар се враћа на поновно одлучивање првостепеном органу, уз заобилажење судске инстанце која је вршила контролу, само ако Савезни суд процени да би у конкретном случају и суд који је одлучивао пре њега морао да врати ствар на поновно одлучивање првостепеном органу.⁷⁹⁰ Из тога следи да је циљ те одредбе повећање ефикасности целокупног поступка остваривања и заштите права и интереса.

Законодавац у одредби чл. 107, ст. 2 Закона о Савезном суду није изразио преференцију у корист пуне јурисдикције,⁷⁹¹ на начин на који је то учинио код Савезног управног суда. Ипак, не би било неоправдано рећи да Савезни суд, упркос разумљивим ограничењима у контроли оспореног акта, ужива значајна овлашћења за суд његовог ранга, који, упоредноправно, најчешће има карактер касационог суда.

3.2.2.2. *Le recours constitutionnel subsidiaire / Subsidiäre Verfassungsbeschwerde*

Резидуална уставна тужба, као што јој сам назив и говори, служи за заштиту уставном зајемчених права пред Савезним судом онда кад та права није

⁷⁸⁸ Чл. 107, ст. 2 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године; Zen-Ruffinen, *op.cit.*, p. 343.

⁷⁸⁹ *Ibid.*

⁷⁹⁰ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 343.

⁷⁹¹ Као што је учинио у случају Савезног управног суда. *Ibid.*

дозвољено штитити другим управносудским тужбама, посебно јавноправном тужбом.

Резидуална уставна тужба може да се поднесе искључиво против кантоналних управносудских одлука донетих у последњем степену.⁷⁹² Том тужбом се не могу оспоравати одлуке савезних органа, укључујући и одлуке Савезног управног суда. Из тога следи да у оним предметима у којима је изјављивање јавноправне тужбе Савезном суду против одлука Савезног управног суда искључено, потоњи поступа као прва и једина управносудска инстанца.⁷⁹³ Ако се присетимо двојаке негативне енумерације у одређивању предмета јавноправне тужбе, произилази да одлуке највиших кантоналних управносудских инстанци могу бити нападнуте резидуалном уставном тужбом у две врсте случајева. Прва категорија предмета су кантонални акти код којих је искључена јавноправна тужба с обзиром на конкретну категорију спорова или с обзиром на субјекта који је одлучивао (чл. 83 Закона о Савезном суду). Друга група случајева су они у којима је предмет спора имовинскоправни захтев који не прелази законом одређени износ, а сам спор не покреће одређено начелно правно питање (чл. 85 Закона о Савезном суду).⁷⁹⁴

За разлику од јавноправне тужбе, где постојање активне страначке легитимације произлази из „интереса вредног заштите”, који може да буде и чисто фактички, резидуалну уставну тужбу могу поднети само субјекти који имају правно заштићени интерес за поништавање или измену оспореног акта.⁷⁹⁵

Ванредни карактер тог правног средства, то јест његова резидуалност, узроковали су и ограничење контролних овлашћења Савезног суда.

⁷⁹² Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, *op. cit.*, p. 436.

⁷⁹³ *Ibid.*, p. 432.

⁷⁹⁴ *Ibid.*, p. 436.

⁷⁹⁵ Чл. 115, тач. 2 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године; Интересантно је да *Zen-Ruffinen* овде помиње само поништавање, в. *Zen-Ruffinen*, *op. cit.*, p. 344.

Резидуалном уставном тужбом се поменути кантонални акти могу нападати само због повреде уставом зајемчених права, што укључује права зајемчена Савезним уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основна права гарантована на кантоналном нивоу.⁷⁹⁶ Док код јавноправне тужбе Савезни суд контролише повреду права *ex officio*, код овог правног средства његова обавеза је да испита само оне повреде права на које се тужилац позвао и које је образложио у тужби.⁷⁹⁷

Тужилац се не може позивати на непотпуност или нетачност утврђеног чињеничног стања, изузев у случају кад је управносудска инстанца чија се одлука оспорава, дакле она која је одлучивала у последњој инстанци на нивоу кантона, повредила уставом зајемчена права тужиоца у поступку утврђивања чињеничног стања.⁷⁹⁸

Целисходност оспореног акта не може се оспоравати.⁷⁹⁹

У овом правном средству постоји једна интересантна несразмера између контролних и овлашћења Савезног суда у разрешењу спора. Наиме, видели смо да код ове тужбе Савезни суд није везан само тужбеним захтевом, већ и тужбеним наводима, што значи да је тужилац дужан да се позове на повреду уставом зајемчених права и да је образложи. Савезни суд не испитује ништа ван тога. Такође, утврђено чињенично стање може бити преиспитано само изузетно, а целисходност не може уопште. Упркос томе, Савезни суд је овлашћен да оспорени акт не само поништи, већ и да га измени, то јест да одлучи о самој управној ствари.⁸⁰⁰

⁷⁹⁶ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 437.

⁷⁹⁷ Zen-Ruffinen, *op.cit.*, p. 345.

⁷⁹⁸ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, p. 437.

⁷⁹⁹ *Ibid.*

⁸⁰⁰ Ово произлази из чл. 115, тач. 2 Закона о Савезном суду, који помиње правни интерес за поништавање или измену акта, као и чл. 117 Закона, који упућује на примену његовог чл. 107, где је Савезном суду дата могућност избора између разрешавања саме ствари или враћања на поновно одлучивање туженом или субјекту управе који је одлучивао у првом степену. Доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/201407010000/173.110.pdf>, приступљено 4. септембра 2014. године.

Овлашћења суда приликом разрешавања спора су, такође, ограничена у поређењу са јавноправном тужбом. Савезни суд је искључиво овлашћен да поништи, не и да измени оспорену одлуку.⁸⁰¹

Најзад, Закон о Савезном суду је предвидео и обавезу тужиоца да, у случају сумње у могућност подношења редовног правног средства, то јест јавноправне тужбе, против одређеног акта изјави оба правна средства (и јавноправну тужбу и резидуалну уставну тужбу) у истом поднеску.⁸⁰² То је посебно значајно за имовинскоправне захтеве који не прелазе законом одређени износ (чл. 85 Закона о Савезном суду) јер је ту јавноправна тужба дозвољена само ако спор покреће одређено начелно правно питање. Пошто је на суду да процени да ли изнето правно питање има такав карактер, тужилац би требало да изјави обе тужбе.⁸⁰³

3.2.2.3. *L'action de droit administratif / Verwaltungsrechtliche Klage*

То правно средство садржи већину обележја истоимене тужбе која се изјављује Савезном управном суду: 1) поступању суда не претходи одлучивање субјекта управе, то јест не оспорава се одлука у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку (у супротном се користи јавноправна тужба); 2) од Савезног суда се тражи да створи, измени или утврди постојање и обим одређеног права или обавезе; 3) ово правно средство је ванредно по могућности изјављивања, то јест може да се поднесе само у случајевима у којима је то изричито предвиђено законом; 4) при одлучивању о тој тужби, Савезни суд супсидијарно примењује

⁸⁰¹ Чл. 119 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/201407010000/173.110.pdf>, приступљено 4. септембра 2014. године.

⁸⁰² Чл. 119 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/201407010000/173.110.pdf>, приступљено 4. септембра 2014. године.

⁸⁰³ Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif*, op. cit., p. 436.

одредбе савезног закона о парничном поступку. Савезни суд овде поступа у првом и последњем степену.⁸⁰⁴

Том тужбом се од Савезног суда захтева да разреши и спорна питања која не представљају спор између управе и појединаца, односно организација. Тако се сукоб надлежности између савезних и кантоналних тела разрешава подношењем тог правног средства. Истом тужбом се пред Савезни суд износе спорови грађанскоправне или јавноправне природе између Конфедерације и кантона или између различитих кантона.⁸⁰⁵ Пример потоњег би био спор о разграничењу кантона.⁸⁰⁶

Постоји, пак, једна категорија спорова између појединаца и управе која се покреће том тужбом. Реч је о спору за накнаду штете коју су тужиоцу проузроковали одређени државни званичници, на пример, чланови Савезног савета и чланови и заменици савезних судова.⁸⁰⁷ Видели смо да уколико Конфедерација, њена тела или службеници проузрокују штету одређеном лицу, оно је дужно да најпре поднесе захтев за накнаду штете савезном органу задуженом за послове финансија, који о томе доноси акт који се сматра одлуком у смислу чл. 5 Савезног закона о управном поступку.⁸⁰⁸ То важи за све државне службенике, осим оних који се спомињу у вези са овим правним средством. Наиме, Савезним законом о управном поступку предвиђено је да се не сматра

⁸⁰⁴ Чл. 120 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/index.html>, приступљено 7. септембра 2014. године; Tanquerel, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, pp. 429–430; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, pp. 356–358.

⁸⁰⁵ Чл. 120, ст. 1, тач. 1 а и б Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/index.html>, приступљено 7. септембра 2014. године.

⁸⁰⁶ Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 357.

⁸⁰⁷ Чл. 1 Савезног закона о одговорности Конфедерације, чланова њених органа и функционера, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19580024/index.html#fn-#a1-1>, приступљено 7. септембра 2014. године, а у вези са чл. 120, ст. 1, тач. ц Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/index.html>, приступљено 7. септембра 2014. године.

⁸⁰⁸ Чл. 20, ст 2 Савезног закона о одговорности Конфедерације, чланова њених органа и функционера из 1958. године (*Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires*), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19580024/index.html#fn-#a1-1>, приступљено 9. септембра 2014. године.

одлуком у смислу чл. 5 тог закона акт о одбијању захтева странке за који је прописано да се оспорава овом врстом тужбе (*l'action / Klage*).⁸⁰⁹ То значи да се такав акт не може напасти јавноправном тужбом, већ искључиво овим правним средством. У доктрини се указује на то да овде не постоји доследан теоријски критеријум за разграничење ових аката од одбијања захтева у другим случајевима, већ да је реч о једноставном опредељењу законодавца за једно или друго правно средство.⁸¹⁰ То се најбоље види баш на овом примеру. У оба случаја одлучује исти субјекат управе, у оба случаја је захтев усмерен на накнаду штете коју су проузроковали државни службеници и званичници и, што је најбитније, у оба случаја се акт којим се усваја захтев странке сматра одлуком у смислу чл. 5, па ипак акти о одбијању захтева у једном и другом случају немају исти правни режим, иако им је природа иста.

То правно средство (у потоњој категорији спорова, која је једина између управе и појединца), као и његов парњак и имењак који се изјављује Савезном управном суду, има елементе кондемпнаторне (не и деклараторне) грађанскоправне тужбе и подсећа на субјективни спор пуне јурисдикције у француском праву, као и *Leistungsklage* (не и *Feststellungsklage*) у немачком праву.

⁸⁰⁹ Чл. 5, ст. 3 Савезног закона о управном поступку, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 9. септембра 2014. године.

⁸¹⁰ Tanquerel, *Manuel de droit administratif, op. cit.*, pp. 271–272.

4. Аустријски управни спор

4.1. Аустријско управно судство

4.1.1. Развој аустријског управног судства

Управносудска 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.⁸¹¹ Истим законом је предвиђено да ће надлежност и поступак тог суда бити уређени посебним законом. Поменути закон је донет 22. октобра 1875. године,⁸¹² а Управни суд (*Verwaltungsgerichtshof*) почео је са радом 1876. године.⁸¹³ Управни суд је био једина управносудска инстанца. Након распада Аустро-Угарске монархије, по завршетку Првог светског рата, Управни суд је обновљен Уставом Републике Аустрије од 1920. године.⁸¹⁴ У периоду од 1934. до 1938. године, Управни суд и Уставни суд су спојени у Савезни суд (*Bundesgerichtshof*),⁸¹⁵ 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.⁸¹⁶

Треба поменути и надлежност Уставног суда (*Verfassungsgerichtshof*) у контроли рада управе. Наиме, тужилац који би тврдио да су му појединачним актом управе повређена уставом зајемчена права подносио је тужбу Уставном суду. Ако би тужбом била оспорена законитост акта управе због друге повреде

⁸¹¹ Chaloyard, Barbara, „Les chambres administratives indépendantes autrichiennes”, *Revue internationale de droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, no. 53, 2001. (427–452), p. 433.

⁸¹² *Ibid.*

⁸¹³ *Administrative Justice in Europe, Report for Austria*, доступно на http://www.aca-europe.eu/seminars/Trier2005/Autriche_en.pdf, приступљено 18. септембра 2014. године, p. 1.

⁸¹⁴ Machacek, Rudolf, *Austrian contributions to the rule of law*, N.P. Engel, Kehl, Arlington, 1994, p. 30.

⁸¹⁵ *Ibid.*; *Administrative Justice in Europe, Report for Austria*, доступно на http://www.aca-europe.eu/seminars/Trier2005/Autriche_en.pdf, приступљено 18. септембра 2014. године, p. 1.

⁸¹⁶ *Ibid.*

материјалног права или због повреде правила поступка, онда се таква тужба подносила Управном суду.⁸¹⁷ Дозвољено је било подношење паралелних тужби Уставном суду због повреде уставом зајемчених права и Управном суду због другог разлога незаконитости акта, као и подношење тужбе Уставном суду уз захтев да се тужба проследи Управном суду ако Уставни суд не утврди повреду уставом зајемчених права.⁸¹⁸

Аустријско управно судство одликује се стабилношћу, те је описани систем постојања само једне управносудске инстанце (уз одређену надлежност Уставног суда), уз прекиде искључиво у периоду тектонских политичких промена у Аустрији (Први и Други светски рат), опстао више од једног века.

Тек 1991. године, на основу закона из 1988. године, у Аустрији настају квазисудска управна тела, независни управни сенати (већа, трибунали) (*Unabhängige Verwaltungssenate*).⁸¹⁹ Та тела су била део извршне гране власти, али су поседовала квазисудска овлашћења. Њихови чланови су уживали одређене гаранције независности. Бирани су на најмање шест година и мандат им је пре истека рока на који су изабрани могао престати само у законом предвиђеним случајевима. Такође, нико није смео да им издаје налоге, нити су њихове одлуке могле да буду подвргнуте контроли извршне власти, већ су могле да буду оспорене искључиво пред Управним или Уставним судом.⁸²⁰ Та тела су најпре формирана на нивоу федералних јединица (*Länder*), а затим неколико њих и на савезном нивоу, на пример за област азила (2008. године претворено у [прави] Суд за азил), животне средине и пореза и царина.⁸²¹ Пред тим телима су се

⁸¹⁷ Machacek, *op. cit.*, p. 32.

⁸¹⁸ *Ibid.*

⁸¹⁹ Foster, Nigel G., *Austrian legal system & laws*, Cavendish, London 2003, p. 40; Chaloyard, *op. cit.*, p. 433; *Administrative Justice in Europe, Report for Austria*, доступно на http://www.aca-europe.eu/seminars/Trier2005/Autriche_en.pdf, приступљено 18. септембра 2014. године, p. 3.

⁸²⁰ Chaloyard, *op. cit.*, p. 433; *A Concise Overview of the Austrian Legal System*, доступно на http://ilac.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/project_ilac/Publikationen/AustrianLegalSystem.pdf, приступљено 19. септембра 2014. године, p. 10.

⁸²¹ Chaloyard, *op. cit.*, p. 433; *A Concise Overview of the Austrian Legal System*, доступно на http://ilac.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/project_ilac/Publikationen/AustrianLegalSystem.pdf, приступљено 19. септембра 2014. године, p. 10; *Administrative Justice in Europe, Report for*

оспоравали акти управе донети у одређеним доменима, те их је пре њиховог укидања у Аустрији постојало чак више од стотину.⁸²²

Тиме је аустријски систем добио прве обресе двостепености управносудске контроле, која, ипак, још увек није била потпуна.

Као кључни разлог за увођење тих квазисудских тела навођено је испуњење захтева које је пред аустријски правни систем поставио чл. 6 Европске конвенције о људским правима, а посебно у погледу казних санкција које су у Аустрији изрицали субјекти управе.⁸²³ Исправност тог става потврдио је управо Европски суд за људска права. Наиме, у неколико предмета у којима су субјекти управе одлучивали о управним казним санкцијама (на пример, за казнена дела у области јавног саобраћаја), у којима су представке Европском суду за људска права поднете 1989. и 1990. године, након доношења, али пре ступања на снагу закона на основу кога су први независни управни сенати образовани, утврђена је повреда права на правично суђење из чл. 6 Европске конвенције о људским правима.⁸²⁴ До повреде је довео стицај двеју околности. С једне стране, управне

Austria, доступно на http://www.aca-europe.eu/seminars/Trier2005/Autriche_en.pdf, приступљено 18. септембра 2014. године, р. 3; Foster, *op. cit.*, р. 41.

⁸²² Guenter Grassl, *Austria: Major reform of administrative jurisdiction system takes effect as from 1 January 2014*, доступно на <http://www.schoenherr.eu/knowledge/knowledge-detail/austria-major-reform-of-administrative-jurisdiction-system-takes-effect-as-from-1-january-2014/>, приступљено 19. септембра 2014. године.

⁸²³ Foster, *op. cit.*, pp. 40-41; Chaloyard, *op. cit.*, pp. 435-440.

⁸²⁴ Пресуде Европског суда су дошле као накнадна потврда исправности законодавне политике јер су сви ти случајеви пресуђени 1995. године, дакле четири године пошто је систем независних управних сената успостављен. Реч је о пресудама у случајевима *Gradinger v. Austria*, (*Application no. 15963/90*), од 23. октобра 1995. године, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["gradinger"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57958"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Umlauf v. Austria* (*Application no. 15527/89*), од 23. октобра 1995. године, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["15527/89"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-57948"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Schmautzer c. Autriche* (*Requête n° 15523/89*), од 23. октобра 1995. године, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["15523/89"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62500"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 11. августа 2014. године; *Pfarrmeier v. Austria* (*Application no. 16841/90*), од 23. октобра 1995. године, доступно на <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/>

санкције, и то не само новчане, већ и затворске казне, изрицали су и о жалбама против аката којима су санкције изречене одлучивали су субјекти управе (полиција и влада федералне јединице). Дакле, у тој фази правну заштиту су пружали субјекти који се не могу сматрати судом у смислу чл. 6 Европске конвенције.⁸²⁵ С друге стране, одлуке другостепених управних органа могле су да буду оспорене пред Управним судом, који је имао својство суда у смислу чл. 6 Европске конвенције, али није имао пуну надлежност, то јест пуну јурисдикцију, у смислу који је том појму дат у пракси Европског суда за људска права. Конкретно, Управни суд је могао да расправља само правна питања, не и да преиспитује чињенично стање утврђено у управном поступку (в. горе расправу о утицају Европске конвенције о људским правима на француски управни спор). Одлуке Европског суда потврдиле су неодрживост система управносудске заштите који је постојао (једна управносудска инстанца са ограниченим контролним овлашћењима). Последица тога је било усклађивање система правне заштите са захтевима чл. 6 Европске конвенције, с тим што је модел независних квазисудских управних тела изабран као „минимална конструкција”⁸²⁶ којом се испуњавају услови које је пред Аустрију поставила Европска конвенција.⁸²⁷ Независни управни сенати су испуњавали услове за суд у смислу чл. 6 Европске конвенције, а за разлику од Управног суда, могли су и да преиспитују утврђено чињенично стање, а били су овлашћени и не само да пониште акт и врате предмет надлежном органу на поновно решавање, већ и да реше саму (управну) ствар.⁸²⁸

Овде се јавља прилика и да објаснимо један терминолошки избор који смо направили. У кованици „квазисудска”, формант „квази” не треба схватити као

[Pages/search.aspx#{"fulltext":\["pfarrmeier"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57962"\]}](#), приступљено 11. августа 2014. године.

⁸²⁵ Детаљно о појму суда у смислу чл. 6, ст. 1 Европске конвенције, в. Цуцић, Вук, *Правила и стандарди Савета Европе у домаћем управном спору*, мастер теза, необјављено, доступно у библиотеци Правног факултета Универзитета у Београду, стр. 11–24.

⁸²⁶ Chaloyard, *op. cit.*, p. 441.

⁸²⁷ Heinz Mayer, „Die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern”, in *Verfassungsänderungen*, Robert Walter (ed.), Verlag Manz, 1988, 1989. (83–104), p. 84; Walter Robert, Mayer Heinz, Kucsko-Stadlmayer Gabriele, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 10th ed., Verlag Manz 2007, p. 787.

⁸²⁸ Chaloyard, p. 442.

лажан, неправи, јер та тела, као што је управо објашњено, јесу судови у смислу чл. 6 Европске конвенције. „Квази” има циљ да упути на њихово неприпадање корпусу судских органа, који су као такви одређени у националном праву. Таква одредница не вреди са становишта теорије и Европске конвенције. Таква тела би могла да се означе и као парасудска. Тиме би се указало на различито национално класификовање органа који у пракси Европског суда за људска права имају исти третман. То важи и за слична тела у другим правним системима, попут управних трибунала који су постојали у енглеском праву.

Још један разлог за увођење независних управних сената било је федерално уређење Аустрије. Наиме, упркос чињеници да је Аустрија федерација, постојао је само један Управни суд на савезном нивоу власти, који је био надлежан да одлучује о тужбама против свих управних аката, како оних које су доносили савезни субјекти управе, тако и оних које су доносили органи управе федералних јединица и без обзира на право (савезно или федералне јединице) на којем је заснован побијани акт. Увођењем независних управних сената федералне јединице су добиле одређену надлежност у области (квази)судске контроле акате управе.⁸²⁹

4.1.2. Организација и надлежност управног судства

Постојеће устројство управног судства у Аустрији уређено је изменама релеватног законодавства из 2012. и 2013. године, које су укључиле доношење више савезних и земаљских (покрајинских) закона, као и значајну измену

⁸²⁹ Интересантно је и то да су се саме федералне јединице одупирале увођењу судске или квазисудске контроле управе на том нивоу власти зато што су страховале да ће им на тај начин бити смањена аутономија, као и зато што би то представљало додатно оптерећење за њихове буџете. *Ibid.*, pp. 448, 452. Други разлог је свакако разумљив, али остаје нејасно како би им се ниво аутономије смањило кад су њихови акти већ могли да буду контролисани од Управног суда, који је, чак, савезни орган. Једино објашњење за такав став које нам се чини логичним лежи у чињеници да су независни управни сенати поседовали значајнија контролна овлашћења од Управног суда и да су могли да одлучују и о самој управној ствари, што није био случај са Управним судом.

Савезног устава. Нови управни судови почели су са радом 1. јануара 2014. године.⁸³⁰

Иако су решили проблем неусаглашености аустријске управносудске контроле са Европском конвенцијом о људским правима, независни управни сенати су створили један другачији проблем – фрагментацију правне заштите. Поменули смо да је тих квазисудских тела било више од стотину и да им је надлежност одређивана системом енумерације. Такав непрегледан, партикуларан систем стварао је потешкоће у сналажењу, а као и сваки систем управносудске заштите који није заснован на општој клаузули, остављао је празнине, које су условиле неуједначеност правне заштите против аката управе. Наиме, у неким стварима је постојала, условно речено, двостепена судска заштита (квазисудска тела и Управни суд), док је у другим случајевима било могуће потражити заштиту само од Управног суда.

Измене система управног судства које су заживеле 2014. године означавају се као „модел 9 + 2”. Наиме, осим постојећих јавноправних судова, Управног суда и Уставног суда, уведено је једанаест нових, првостепених управних судова, који су, за разлику од независних управних сената, део судске власти, а њихове судије уживају све гаранције судске независности. На нивоу федералних јединица уведено је девет управних судова (*Verwaltungsgerichte*), по један у свакој федералној јединици. Они су управни судови опште надлежности, то јест надлежни за оцену законитости одговарајућих аката управе у свим управним областима. На савезном нивоу уведена су два првостепена управна суда, један као управни суд опште надлежности, Савезни управни суд (*Bundesverwaltungsgericht*), а други као специјализовани управни суд, Савезни финансијски суд (*Bundesfinanzgericht*).⁸³¹

Првостепена надлежност је подељена између тих 11 судова. О тужбама против аката савезних фискалних власти којима се одлучује о порезима и другим

⁸³⁰ Grassl, *op. cit.*; Palmer, Edith, *Austria: Administrative Courts Reformed*, доступно на http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403818_text, приступљено 26. септембра 2014. године.

⁸³¹ *Ibid.*

јавним дажбама одлучује Савезни финансијски суд. Против свих осталих аката управе заснованих на савезном праву, које доносе други савезни органи управе, тужба се подноси Савезном управном суду. Најзад, акти других субјеката управе се у првом степену оспоравају пред управним судовима у федералним јединицама.⁸³²

Другостепена управносудска надлежност је такође подељена, између Управног суда и Уставног суда. Некадашњи Управни суд (*Verwaltungsgerichtshof*) постао је заправо врховни управни суд (како ћемо га и означавати у даљем тексту како не би био помешан са првостепеним управним судовима). Врховном управном суду се изјављује жалба, ревизија (*Revisionen*) против одлука или ћутања првостепених свих управних судова, како оних у федералним јединицама, тако и Савезног управног суда и Савезног финансијског суда, и он одлучује о сукобу надлежности између управних судова различитих федералних јединица и управних судова федералних јединица и Савезног управног суда.⁸³³ Жалба се може изјавити само под условом да је тужбом покренуто правно питање од фундаменталног значаја, а то ће бити случај кад је одлуком управног суда одступљено од уједначене праксе Врховног управног суда, кад такве праксе нема или ако је одређено правно питање недоследно решавано у прошлости.⁸³⁴ Битно је нагласити да управни судови у Аустрији, као и у Немачкој, представљају посебну грану судске власти, те да нису подређени редовном судству, укључујући Врховни суд Аустрије (*Oberste Gerichtshof*).

Уставни суд је задржао надлежност у погледу заштите уставом зајемчених права. Ипак, дошло је до измене у погледу субјеката чији се акти могу оспоравати

⁸³² Grassl, *op. cit.*; Hofstätter, Christoph, „Legal Remedies Against Factual Acts by Police Force – the Serbian and the Austrian Approach”, *Annals of the Faculty of Law in Belgrade, International Edition*, no. 3, Belgrade 2013 (168–186), p. 181; чл. 130 и 131 Савезног устава Аустрије (*Bundes-Verfassungsgesetz*), доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

⁸³³ Чл. 133, ст. 1 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

⁸³⁴ Grassl, *op. cit.*; Hofstätter, *op. cit.*, p. 182; чл. 133, ст. 4 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

пред Уставним судом. Тако се тужба Уставном суду не може више поднети непосредно против појединачних правних аката органа управе већ против одлука управних судова, било управних судова федералних јединица, било против одлука Савезног финансијског суда или Савезног управног суда.⁸³⁵

Дакле, Управни суд, сада Врховни управни суд, и Уставни суд више не поступају као првостепени судови, то јест не одлучују о тужбама против аката управе већ одлучују као жалбени, другостепени судови против одлука првостепених управних судова. Уставни суд не може да поступа као трећестепени суд, то јест није дозвољена жалба против одлуке Врховног управног суда донете у другом управносудском степену (против одлука управних судова федералних јединица).

Треба поменути и то да је увођење двостепеног управног судства у Аустрији довело до измена управне контроле управе, те је обавеза подношења жалбе другостепеном управном органу укинута, изузев у стварима из изворног делокруга јединица локалне самоуправе.⁸³⁶

Изменама из 2012. и 2013. године, систем судске контроле аката управе у Аустрији постао је прегледнији и једноставнији. Иначе, дискусија о тим изменама у Аустрији трајала је најмање 20 година,⁸³⁷ што потврђује став да је стабилност једна од главних одлика аустријског управног спора.

⁸³⁵ Grassl, *op. cit.*; Hofstätter, *op. cit.*, p. 182; чл. 144 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

⁸³⁶ Нпр. у области изградње, *ibid*; чл. 132, ст. 6 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

⁸³⁷ Machacek, *op. cit.*, p. 34; Grassl, *op. cit.*; Palmer, *op. cit. Barbara Chaloyard*, пак, даје преглед предлога за увођење првостепених управних судова у Аустрији који се јављају још од почетка 20. века (Chaloyard, *op. cit.*, pp. 447–451), а помиње и чињеницу да је током парламентарне расправе о увођењу Управног суда далеке 1875. године тадашњи надлежни министар приупитан: „Зашто само један Управни суд? Зато што супротно подразумева вишегодишњи рад” (*ibid*, p. 434).

4.2. Управносудска заштита у Аустрији

У аустријском праву постоји само једна врста управносудске тужбе која може да се изјави у првом степену (*Beschwerde*). Та првостепена управносудска тужба се, пак, као што смо видели, може изјавити различитим управним судовима (Савезном управном суду, Савезном финансијском суду [као посебном управном суду], управним судовима), зависно од субјекта чији се акти оспоравају (органи савезне управе, савезни порески и царински органи, субјекти управе федералних јединица).

Акти који се могу тужбом побијати јесу управни акти (одлуке управних органа – *Bescheid*), затим акти непосредног наређивања и принуде (*Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt*)⁸³⁸ и ћутање управе.⁸³⁹ 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.⁸⁴⁰ 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 (грађанских) судова.⁸⁴¹ Управни судови не могу да оцењују законитост општих правних аката управе, већ је за то искључиво надлежан Уставни суд. Штавише, за разлику од неких других правних система, на пример немачког и

⁸³⁸ Примери таквих аката могу се наћи у раду полиције – заустављање у саобраћају, као овлашћење које произлази непосредно из закона (чл. 96, ст. 5 Закон о друмском саобраћају), Raschauer, Bernhard, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4th ed., Verlag Österreich, 2013, p. 371. Важно је поменути да се ти акти предузимају непосредно на основу закона, а не у извршењу управног или другог појединачног акта. Hofstätter, *op. cit.*, p. 178.

⁸³⁹ Grassl, *op. cit.*; чл. 130, ст. 1 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године. Иначе, ст. 1, тач. 4 поменутог члана Савезног устава прописује да се пред тим управним судовима могу оспоравати и одређени акти школских власти. Ипак, то се дешава релативно ретко. Machacek, *op. cit.*, p. 32.

⁸⁴⁰ Чл. 130, ст. 5 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

⁸⁴¹ *Administrative Justice in Europe, Report for Austria*, доступно на http://www.aca-europe.eu/seminars/Trier2005/Autriche_en.pdf, приступљено 18. септембра 2014. године, p. 9.

швајцарског, није дозвољена ни инцидентна контрола њихове законитости и уставности у конкретном спору, то јест није дозвољена ексцепција неуставности и/или незаконитости, већ су управни судови, у случају сумње у уставност и/или законитост неког општег правног акта, дужни да прекину поступак и то питање упуте на разрешење Уставном суду.⁸⁴² Надлежност управних судова у погледу контроле законитости управних аката непосредног наређивања и принуде органа управе одређена је генералном клаузулом.

Активна страначка легитимација у управним споровима уређена је као у Немачкој. Тужбу може поднети лице које сматра да му је управним актом или актом непосредног наређивања и принуде повређено неко право.⁸⁴³

Контролна овлашћења управних судова варирају зависно од управне области у којој су оспорени акти донети.

У свим споровима управни судови контролишу законитост акта. То подразумева и контролу правно везаних елемената у дискреционим управним актима (прекорачење граница овлашћења [*Ermessensüberschreitung*] и изигравање законског циља [*Ermessensmissbrauch*]).⁸⁴⁴ Управни судови су овлашћени да контролишу и утврђено чињенично стање, па и да га сами утврђују у управносудском поступку, што није био случај док је постојао само један Управни суд.⁸⁴⁵

⁸⁴² Machacek, *op. cit.*, p. 33; слично је решењу и у чл. 63 нашег Закона о уставном суду (Службени гласник РС, бр. 109/2007, 99/2011 и 18/2013 – одлука УС).

⁸⁴³ *Administrative Justice in Europe, Report for Austria*, доступно на http://www.aca-europe.eu/seminars/Trier2005/Autriche_en.pdf, приступљено 18. септембра 2014. године, р. 11; чл 132 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

⁸⁴⁴ Чл. 130, ст. 3 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

⁸⁴⁵ *Administrative Justice in Europe, Report for Austria*, доступно на http://www.aca-europe.eu/seminars/Trier2005/Autriche_en.pdf, приступљено 18. септембра 2014. године, р. 17.

Контрола целисходности акта управе дозвољена је у два случаја, кад се пред управним судом оспорава акт управе којим је изречена управна казнена санкција и кад је тужба поднета Савезном финансијском суду.⁸⁴⁶

Овлашћења управних судова у разрешењу спора потпуно су измењена 2012. и 2013. године.

Наиме, до тада је Управни суд био овлашћен искључиво да поништи оспорени акт и да врати ствар на поновно решавање туженом, изузев у случају подношења тужбе због ћутања управе, када је Управни суд био дужан да одлучи о самој управној ствари.

Од увођења двостепеног управног судства у Аустрији управни судови су дужни да одлуче у пуној јурисдикцији само у случају кад се пред управним судом оспорава акт управе којим је изречена управна казнена санкција.⁸⁴⁷ То законско решење могло би се објаснити тиме да је најважнији разлог за измену целокупног аустријског система управносудске заштите и 2012. и 2013. године, као и 1988. године (кад су уведени независни управни сенати), било усаглашавање контроле аката управе са захтевима чл. 6 Европске конвенције („пуна јурисдикција” у смислу контроле свих правних и чињеничних питања од стране суда у смислу чл. 6 – в. одељак о француском управном спору). То усаглашавање је започето у најосетљивијој области, области управних казних санкција, које се у пракси Европског суда за људска права подводе под појам „кривичне оптужбе” из чл. 6 Европске конвенције, што је и потврђено у пресудама против Аустрије.⁸⁴⁸ Изгледа да се законодавац водио чињеницом да је за ту област још раније успоставио посебна квазисудска тела, независне управне сенате, као и да су они одлучивали у пуној јурисдикцији, то јест да су одлучивали о самој управној казненој санкцији,

⁸⁴⁶ Чл. 130, ст. 3 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

⁸⁴⁷ Чл. 130, ст. 4 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

⁸⁴⁸ *Schmautzer v. Austria (Application no. 15523/89)*. од 23. октобра 1995. године, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["schmautzer"\],"documentcollection_id2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57945"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{), приступљено 7. октобра 2014. године, параграф 26 пресуде.

те да би остављање могућности управним судовима да се ограниче на поништавање оспореног акта којим је изречена управна казнена санкција представљало снижавање достигнутог нивоа судске заштите у тој области.

Осим те, назовимо је „безусловном” пуном јурисдикцијом, постоји и она, да се тако изразимо, „условна”. Савезни устав прописује да су управни судови и у свим осталим случајевима дужни да потпуно разреше спор, без враћања ствари на поновно одлучивање туженом, под условом да је чињенично стање утврђено или ако би у интересу економичности, то јест брзине решавања спора и постизања значајних материјалних уштеда, управни суд требало сам да утврди чињенично стање.⁸⁴⁹

Из тога следи да је пуна јурисдикција у аустријском управном спору постављена као правило и одређена генералном клаузулом. Не постоји дискреција управног суда у вези са тим питањем. Ако су услови законом прописани услови испуњени, управни суд је дужан да одлучи у пуној јурисдикцији. Изузетак су једино предмети у којима се не оспорава изречена управна казнена санкција, а чињенично стање није правилно и потпуно утврђено, док утврђивање чињеничног стање у управносудском поступку не би било у складу са начелом економичности. Треба приметити и да не постоји искључење пуне јурисдикције у посебним управним областима нити у случају дискреционих управних аката.

Најзад, изменама из 2012. и 2013. године укинута је обавеза суђена у пуној јурисдикцији у случају недоношења захтеваног акта управе у законом прописаном року. У случају ћутања управе, странка је дужна да се још једном обрати органу управе који није у прописаном року одлучио о њеном захтеву (*Säumnisbeschwerde*).⁸⁵⁰ Уколико орган управе не донесе одлуку ни у року од три месеца од подношења *Säumnisbeschwerde*, дужан је да спеше предмета проследи

⁸⁴⁹ Чл. 130, ст. 4. тач. 1 и 2 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године; чл. 28, ст. 2 у вези са чл. 28, ст. 4 Закона о управносудском поступку (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz*), доступно на https://www.lvwg-ooe.gv.at/BGBl_I_33_2013.pdf, приступљено 7. октобра 2014. године.

⁸⁵⁰ Чл. 8 Закона о управносудском поступку, доступно на https://www.lvwg-ooe.gv.at/BGBl_I_33_2013.pdf, приступљено 7. октобра 2014. године.

надлежном управном суду.⁸⁵¹ Управни суд је у том случају овлашћен да расправи само правна питања и да наложи управи да донесе акт у складу са пресудом. Ако орган то не учини, онда надлежни управни суд у потпуности ступа на место органа и дужан је да одлучи у пуној јурисдикцији, па чак и ако је органу управе законом било дато дискреционо овлашћење у конкретном случају.⁸⁵²

Из тога следи да су управни судови ступили на место другостепених органа управе у овом случају. Наиме, некад је постојала двостепеност у управном поступку, те је било мало вероватно да би обе управне инстанце незаконито ћутале. Данас, пак, двостепеност управног поступка представља изузетак, те су се шансе за тако нешто повећале. Да би се „изгубљени” процесни степен заштите од управног ћутања надокнадио, уведено је правило да је пуна јурисдикција могућа само у случају ћутања органа у извршењу судске пресуде. Дакле, раније су два субјекта управе, првостепени и другостепени, морали да ћуте како би услов за пуно јурисдикцију био испуњен, а данас мора два пута да ћути исти орган управе.

Пуна јурисдикција у другом управносудском степену, то јест по управносудској жалби (ревизији) искључена је. То је у складу са позицијом Врховног управног суда у правном систему (реч је о највишој судској инстанци те засебне гране судске власти, која није подређена највишем редовном суду) и ограниченим приступом тој другостепеној управносудској инстанци (жалба Врховном управном суду може се изјавити само под условом да је тужбом управном суду покренуто правно питање од фундаменталног значаја, што ће бити случај кад је одлуком управног суда одступљено од уједначене праксе Врховног управног суда, кад такве праксе нема или ако је одређено правно питање недоследно решавано у прошлости⁸⁵³). Врховни управни суд, као и док је био

⁸⁵¹ Чл. 16 Закона о управносудском поступку, доступно на https://www.lvwg-ooe.gv.at/BGBl_I_33_2013.pdf, приступљено 7. октобра 2014. године.

⁸⁵² Чл. 27, ст. 6 Закона о управносудском поступку, доступно на https://www.lvwg-ooe.gv.at/BGBl_I_33_2013.pdf, приступљено 7. октобра 2014. године; Grabenwarter, Christoph, Fister, Mathis, *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 4th ed., Verlag Österreich, 2014, p. 213.

⁸⁵³ Grassl, *op. cit.*; чл. 133, ст. 4 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

једини управни суд, контролише искључиво правна питања, не и утврђено чињенично стање и целисходност оспорених аката. Исто важи за жалбе које се због повреде уставом зајемчених права подносе Уставном суду против одлука управних судова федералних јединица, Савезног управног суда и Савезног финансијског суда.⁸⁵⁴

⁸⁵⁴ Чл. 144 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године. Међутим, постоји један изузетак. Наиме, Уставни суд у изборним споровима поступа као првостепени суд и може да измени изборне резултате, односно да одлучи у пуној јурисдикцији, в. чл. 141, ст. 1 Савезног устава Аустрије.

5. Управни спор у Енглеској

Пре анализе управног спора у Енглеској неопходно је објаснити зашто се не говори о британском или управном спору Уједињеног Краљевства (или још прецизније, Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске). Разлог лежи у томе што би право Уједињеног Краљевства углавном обухватало само уставно право, то јест уставно уређење те државе. На нивоу управног права (и не само управног права, већ и грађанског и кривичног), па и управног спора, у Уједињеном Краљевству постоје три засебна правна система. Систем који важи у Енглеској и Велсу, онај који постоји у Шкотској и правни систем Северне Ирске. Из тог разлога, истраживање се ограничава на управни спор у Енглеској и Велсу, с тим што ћемо, ради једноставности излагања, користити уобичајени термин „енглески” правни систем.⁸⁵⁵

Важно је образложити још један терминолошки избор – „управни спор” уместо „судске контроле управе”. Друге обрађене правне системе карактеришу посебне управносудске инстанце, које се могу сматрати судом у смислу чл. 6 Европске конвенције о људским правима, без обзира на то да ли су формално део извршне гране власти (Француска) или судства (на пример, Немачка, Аустрија) и/или посебан поступак по којем се расправљају одређени спорови између појединаца и управе. За разлику од тога, све доскоро, спорове између управе и грађана у енглеском правном систему, пак, разрешавали су редовни судови, и то по правилима која се примењују на спорове између приватноправних лица. Такође, спорове између грађана и управе у енглеском праву решавали су и управни трибунали, тела за која се тек од 2007. године може тврдити да су добили епитет суда у смислу чл. 6 Европске конвенције о људским правима. До тог тренутка се могло говорити искључиво о квазисудским телима која не поседују

⁸⁵⁵ 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, René [Ed.], Intersentia, Cambridge 2012, pp. 222–223. Треба поменути да су 1998. године одређена јавна овлашћења пренета са парламента у Вестминстеру на Народну скупштину Велса (*National Assembly of Wales*), али, за разлику од Шкотске и Северне Ирске, само управна јавна овлашћења, не и законодавна и судска, као и то да Велс нема засебан систем судова од значаја за судску контролу рада управе. *Ibid.*

све гаранције независности које чл. 6 поставља пред „суд” (детаљно о свему томе у одељцима који следе). Ипак, у најновије време значајно је измењена судска контрола управе у Енглеској. Најпре се појавио Управни суд (*the Administrative Court*). Иако је реч о посебном одељењу у оквиру редовног суда, јавља се неопходна специјализација у поступку судске контроле управе и признаје његова специфичност. Затим, некадашњи управни трибунали обједињују се и претварају у праве специјализоване управносудске инстанце, који су део судске, а не извршне гране власти (посебно Виши трибунал – *Upper Tribunal*). Затим су уведена посебна процесна правила за поступак судске контроле управе (*judicial review*). Слично као и код Управног суда, реч о посебном поглављу прописа који уређује грађанскоправни судски поступак (Део 54 Правила грађанског поступка – *Civil Procedure Rules*), али је, ипак, реч о признавању посебности поступку судске контроле управе у односу на редовни, парнични поступак. Најзад, почетком овог века, а посебно од 2007. године, дато је овлашћење судовима у поступку судске контроле управе које их, засигурно, раздваја од парничног поступка, а то је могућност замене уклоњеног акта управе судском одлуком. И раније су постојала, да употребимо термин енглеске управноправне теорије, посебна правна средства јавног права, која су се могла користити против аката и поступања управе (*certiorari, prohibition, mandamus*), али најновији развој енглеског управносудског поступка, како у организационом, тако и у процесноправном и материјалноправном смислу, даје за право коришћењу термина „управни спор” (детаљно о свему овоме у одељцима који следе).

5.1. Развој и уређење управног спора у Енглеској

5.1.1. Развој управног спора у Енглеској

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 (*the Courts of King's Bench*),⁸⁵⁶ који су у то време представљали део краљеве свите и помагали краљу да управља земљом.⁸⁵⁷ 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.⁸⁵⁸

У 17. веку догодиле су се две значајне измене у судској контроли управе. Прва, монарх је изгубио право да разрешава судије, те су они постали тумачи воља парламента.⁸⁵⁹ Друга промена је проширење судске контроле увођењем прерогативних налога, тужби (*prerogative writs*), као алтернативе тужби за накнаду штете.⁸⁶⁰ Од тада је било могуће тражити и уклањање аката органа управе, забрану и налог да се одређена управна активност предузме (детално у одељку о тужбама).

Надлежност за одлучивање о тужбама против управе, како тужби за накнаду штете, тако и прерогативних тужби, прешла је на Високи суд (*High Court*) у 19. веку,⁸⁶¹ и то Одељење краљичиног већа (*the Queen's Bench Division*).⁸⁶² Временом су се судије Високог суда специјализовале у материји управног права, те се у оквиру поменутог одељења издвојила посебна јединица која је названа Управним судом (*Administrative Court*). Дакле, то није посебан суд, већ

⁸⁵⁶ *Ibid.*, p. 250.

⁸⁵⁷ Cane, Peter, „Judicial review in the Age of Tribunals”, *Public law*, July 2009. (479–500), p. 481.

⁸⁵⁸ *Ibid.*

⁸⁵⁹ *Ibid.* Монарх је последњи пут разрешио судију 1628. године. Endicott, Timothy, *Administrative Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford 2011, pp. 168–169.

⁸⁶⁰ Cane, Peter, „Judicial review in the Age of Tribunals”, p. 481.

⁸⁶¹ Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 250.

⁸⁶² Wade, William, „Administrative Justice in Great Britain”, in *Administrative law Anglo-American and Nordic systems, Anglo-American and Nordic systems, Volume I*, Aldo Piras [Ed.], Giuffrè, Milan 1997, p. 15. То веће се сад назива краљичиним зато што је краљица шеф државе, док се у временима кад је монарх био мушкарац звала краљево веће. Као и друге сличне одреднице, чак и у химни Уједињеног Краљевства, зависи од пола монарха.

унутрашња организациона јединица Високог суда.⁸⁶³ Надлежност Високог суда у области управног права одржала се непромењено све до најновијих измена почетком 21. века (детално у наредном одељку).

Одлуке Високог суда донете у материји управног права могле су да се оспоравају пред Жалбеним судом (*the Court of Appeal*), а затим пред Домом лордова (*the House of Lords*), горњим домом Парламента Уједињеног Краљевства, који је, све до 2009. године, уједно представљао и највиши суд у земљи. У одређеним случајевима било је могуће и да се жалба против одлуке Високог суда непосредно поднесе Дому лордова, уз заобилажење или „прескакање” (*leapfrogging*) Жалбеног суда.⁸⁶⁴

Далеко интересантнији и специфичнији део судске контроле управе у Енглеској јесте систем управних трибунала (*administrative tribunals*), који су прешли дугачак пут од органа управе са одређеним квазисудским овлашћењима⁸⁶⁵ до, по схватању одређених аутора,⁸⁶⁶ суда у смислу чл. 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 (*the Commissioner of Customs and Excise*). То је прво тело ван редовног судства које је поседовало одређена квазисудска овлашћења.⁸⁶⁷ У том периоду, који бисмо сагласно терминологији коју смо раније употребљавали, назвали „праисторијом” управних трибунала, јављају се и друга слична тела, од којих нека и данас постоје,

⁸⁶³ Wade, William, Forsyth, Christopher, *Administrative Law*, 9th edition, Oxford University Press, Oxford 2004, p. 33.

⁸⁶⁴ Wade, „Administrative Justice in Great Britain”, *op. cit.*, p. 14.

⁸⁶⁵ 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, p. 434.

⁸⁶⁶ Cane, Peter, *Administrative Law*, Oxford Univ. Press, Oxford 2011, p. 318.

⁸⁶⁷ Wade, Forsyth, *op. cit.*, pp. 906–907.

као на пример Генерални повереници за порез на приход (*the General Commissioners of Income Tax*) основани 1799. године.⁸⁶⁸

Упркос тим примерима, управни трибунали се сматрају феноменом 20. века.⁸⁶⁹ Сврха управних трибунала било је обезбеђење једноставнијег, мање формалног, бржег и јефтинијег поступка заштите права појединаца.⁸⁷⁰ Њихова значајна особина била је и њихова специјализација јер су оснивани како би пружили заштиту у тачно одређеној управној области.⁸⁷¹ Они се могу сматрати „чедом” државе благодестања. Наиме, у 19. веку у Енглеској долази до појачане државне интервенције. Она почиње да уређује сегменте друштвеног живота који до тада нису били уређени или нису ни постојали (на пример, социјална заштита).⁸⁷² Верни пратилац појачаног уплива државе у друштвени живот били су управни трибунали. Они су, у почетку, оснивани секторским законодавством, стихијски, без унапред одређеног шаблона и макар елементарне једнообразности њихове надлежности и организације.⁸⁷³ Управни трибунали се сматрају феноменом 20. века зато што тада попримају карактеристике које су имали све до почетка 21. века, а то су организационо одвајање од, да се послужимо француским термином, органа активне управе, с једне стране, и престају да обављају управне делатности, а остају да врше само контролна, квазисудска овлашћења.⁸⁷⁴ Као примери прописа којима су оснивани први савремени управни трибунали наводе се Закон о старосној пензији (*Old Age Pension Act*) из 1908. године и Закон о националном осигурању (*National Insurance Act*) из 1911. године.⁸⁷⁵

Управни трибунали су у првој половини 20. века, а нарочито по окончању Другог светског рата, доживели значајну експанзију.⁸⁷⁶ До краја 20. века број

⁸⁶⁸ *Ibid.*, p. 907.

⁸⁶⁹ *Ibid.*, p. 906; Cane, „Judicial review in the Age of Tribunals”, *op. cit.*, p. 482.

⁸⁷⁰ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 906.

⁸⁷¹ *Ibid.*

⁸⁷² Cane, „Judicial review in the Age of Tribunals”, *op. cit.*, p. 482.

⁸⁷³ *Ibid.*

⁸⁷⁴ *Ibid.*

⁸⁷⁵ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 907.

⁸⁷⁶ Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 247; Wade, „Administrative Justice in Great Britain”, *op. cit.*, p. 19.

управних трибунала се увећао на око 80.⁸⁷⁷ Ипак, пратиле су их бројне критике: да су оснивани *ad hoc*, без икаквог ширег плана, одвојени и од редовног судства тако и једни од других, без увида у дешавања у другим управним областима, да им је недостајала, каткад, чак и елементарна независност у односу на контролисане субјекте (чланове именује и разрешава министарство чији рад се контролише, односно министарство којем су подређени органи управе чији рад се контролише, да исто то министарство финансира и обезбеђује друге услове за њихов рад, често су им седишта била у седишту органа чији рад се контролише), да неки од њихових чланова не поседују правничко образовање, а у неким случајевима чак није било ниједног правника у њиховим редовима,⁸⁷⁸ упркос чињеници да су често били позвани да расправе сложена правна питања, да поступак по којем одлучују није нормиран и да не пружа адекватну заштиту странкама, као и изразита хетерогеност поступака.⁸⁷⁹

Ради унапређења система заштите права коју су пружали управни трибунали, у Парламенту је основан посебан комитет, назван по кључном протагонисти, Френков комитет (*Franks Committee on Tribunals and Enquiries*⁸⁸⁰). Френков комитет је преиспитао рад различитих управних трибунала (који су, што се може видети из назива Комитета, носили различите називе – примера ради, *tribunals, enquiries, commissioners*).⁸⁸¹ Френков комитет је 1957. године поднео извештај у којем се изјаснио у прилог опстанка система управних трибунала и нагласио њихове предности, али је уважаио и критике изнете на њихов рачун и дао

⁸⁷⁷ Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 248.

⁸⁷⁸ Одбојност према школованим правницима илуструје и један невероватан пример. Наиме, пред трибуналима националног осигурања (*national insurance tribunals*) странку је могао да заступа било ко, изузев квалификованог правника. *William Wade* наглашава апсурд таквог законског решења истичући да би то било једнако законској одредби по којој би пацијенте у болницама могло да оперише било које лице осим за то квалификованог хирурга. Wade, „Administrative Justice in Great Britain”, *op. cit.*, pp. 19–20.

⁸⁷⁹ *Ibid.*; Cane, *Administrative Law, op. cit.*, p. 317; Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 247.

⁸⁸⁰ У литератури се среће и термин „*Inquiries*”. Wade, „Administrative Justice in Great Britain”, *op. cit.*, p. 20; Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 906; Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 248.

⁸⁸¹ О разликама између тих тела и о критици самог термина „управни трибунал” в. Wade, Forsyth, *op. cit.*, pp. 909–911; Wade, „Administrative Justice in Great Britain”, *op. cit.*, pp. 18–19; Endicott, *op. cit.*, pp. 446–447.

низ препорука од којих је најважнија било достизање стандарда „отворености, правичности и непристрасности” (*openness, fairness and impartiality*).⁸⁸² Отвореност је подразумевала јавност поступка и образлагање одлука, правичност – усвајање јасних процедура, омогућавање странкама да изнесу свој захтев и да буду упознати са својим процесним правима, док је непристрасност захтевала непостојање било каквог стварног или привидног утицаја контролисаних субјеката управе на рад управних трибунала⁸⁸³ (можда би било правилније рећи да је то стандард независности, а не непристрасности). Тиме је Френков комитет одбацио схватање владе да управни трибунали треба да буду сматрани делом управе, а не делом система контроле управне делатности.⁸⁸⁴

Френков комитет је предложио и да се оснује стално тело, Савет за трибунале, које би надгледало функционисање читавог система управних трибунала, као и поштовање описаних стандарда. Предложено је и да се прошири могућност подношења жалби против одлука управних трибунала редовним судовима како би потоњи могли да расправе сложена правна питања која су дотад решавали управни трибунали, често неуједначено у различитим деловима земље. Препоруке су се даље односиле на потребу да барем председавајући управних трибунала буду правнички образована лица, да се странкама омогући да ангажују пуномоћнике, да одлуке управних трибунала буду образложене, као и да правила поступка буду усвојена и јавно објављена.⁸⁸⁵

Извештај Френковог комитета је прекретница у развоју управних трибунала јер је за последицу имао доношење више закона који су почели да на једнообразан начин уређују одређене сегменте организације и функционисања система управних трибунала. Уједначавање начина организације и функционисања управних трибунала настављено је наредних пола века, све до последњих измена система из 2007. године.

⁸⁸² Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 247.

⁸⁸³ *Ibid.*, pp. 247–248.

⁸⁸⁴ Wade, „Administrative Justice in Great Britain”, *op. cit.*, p. 20; Cane, *Administrative Law, op. cit.*, p. 318.

⁸⁸⁵ Wade, „Administrative Justice in Great Britain”, *op. cit.*, p. 20.

Већ наредне, 1958. године донет је први од тих закона (*Tribunals and Inquiries Act*). Он је замењен истоименим законом из 1971. године, који је, пак, замењен законом из 1992. године,⁸⁸⁶ који је важио до 2007. године. Већ је Закон из 1958. године уважио велики број примедба Френковог комитета.⁸⁸⁷ Основано је посебно тело које је вршило надзор над радом трибунала – Савет за трибунале (*the Council on Tribunals*), њих око 80,⁸⁸⁸ с тим што се број временом повећавао.⁸⁸⁹ То тело је имало задатак да постепено унапређује систем заштите права пред управним трибуналима, на пример, одобравањем процесних правила пред различитим трибуналима, осигуравајући тиме правичност њихових поступака.⁸⁹⁰ Унапређени су независност и квалитет рада управних трибунала тако што су председавајући, по правилу, имали правничко образовање и постављао их је непосредно министар правде (*the Lord Chancellor*) или их је постављао надлежни министар са списка који је припремио министар правде.⁸⁹¹ Улога министра правде у том поступку наглашава опредељење да би управне трибунале требало сматрати делом судског (у ширем смислу речи, смислу који се придаје у пракси Европског суда за људска права) система контроле управе, а не делом управног апарата.⁸⁹² Ипак, уз одређено побољшање саме процедуре постављења, друге чланове управних трибунала је често постављао надлежни министар.⁸⁹³ Најзад, омогућено је подношење жалби против одлука управних трибунала Високом суду.⁸⁹⁴

И након свих унапређења, остале су одређене примедбе. Тако је у једном извештају о раду управних трибунала из 2001. године, који је послужио као основа за иницијални предлог владе за законодавну измену (*White Paper*), која ће

⁸⁸⁶ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 906, fn. 5.

⁸⁸⁷ Wade, „Administrative Justice in Great Britain”, *op. cit.*, p. 20; Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 248.

⁸⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁸⁹ Помиње се број од 97 трибунала који су били под надзором по Закону из 1992. године. Endicott, *op. cit.*, p. 444, fn. 1.

⁸⁹⁰ Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 248.

⁸⁹¹ Wade, „Administrative Justice in Great Britain”, *op. cit.*, pp. 21–22.

⁸⁹² *Ibid.*, p. 21.

⁸⁹³ *Ibid.*, p. 22.

⁸⁹⁴ Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 249.

се и догодити 2007. године,⁸⁹⁵ истакнуто да би требало обезбедити систем административне подршке управним трибуналима који би био независан од органа управе (такво тело, *Independent Tribunals Service*, основано је 2006. године, дакле, и пре односних законодавних промена), као и да би министар правде требало потпуно да преузме надлежност за именовање чланова управних трибунала како би грађани били потпуно сигурни да су управни трибунали независни у односу на управу.⁸⁹⁶

5.1.2. Позитивноправно уређење судова који контролишу рад управе у Енглеској

Садашњи изглед енглеског система судске заштите права у односу на деловање управе уобличен је Законом о уставној реформи (*the Constitutional Reform Act*) из 2005. године⁸⁹⁷ и Законом о трибуналима, судовима и извршењу (*the Tribunals, Courts and Enforcement Act*) из 2007. године.⁸⁹⁸ Први је уопштено изменио систем судства у Уједињеном Краљевству, док је други устројио систем управних трибунала и донео одређене измене начина на који судови контролишу управу. Иако смо у претходном одељку прво описали развој судова, а онда тек управних трибунала, на овом месту ће редослед излагања бити обрнут, како би се разумео след контроле рада управе од нижих (управни трибунали) ка вишим инстанцама (судови).

Законом из 2007. године разни и разноврсни управни трибунали обједињени су у два трибунала – Првостепени трибунал (*the First-tier Tribunal*) и Виши трибунал (*the Upper Tribunal*), који има улогу другостепеног трибунала,

⁸⁹⁵ Endicott, *op. cit.*, p. 448, fn. 8.

⁸⁹⁶ *Ibid.*, pp. 249–250.

⁸⁹⁷ Доступан на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents>, приступљено 2. новембра 2014. године.

⁸⁹⁸ Доступан на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>, приступљено 2. новембра 2014. године.

жалбене инстанце у односу на Првостепени трибунал.⁸⁹⁹ Та два трибунала почела су са радом новембра 2008. године.⁹⁰⁰ Управни трибунали надлежни за решавање спорова у различитим управним областима, као што су социјална заштита, пензије, опорезивање, образовање, заштита података, обједињени су у једну институцију – Првостепени трибунал.⁹⁰¹ У оквиру њега су образована одељења (*chambers*) задужена за решавање одређених врста спорова, која покривају надлежност некадашњих управних трибунала.⁹⁰²

Одлуке Првостепеног трибунала могу се оспоравати пред Вишим трибуналом. Услов за изјављивање жалбе Вишем трибуналу јесте одобрење Првостепеног или Вишег трибунала. Жалбом је дозвољено оспоравати једино примену права (*appeal on point of law*), не и утврђено чињенично стање.⁹⁰³

Уколико Виши трибунал није надлежан за одређену врсту спорова или ако се жалбом од Вишег трибунала тражи да уради нешто што није у његовој надлежности, онда се одлука може оспорити пред Високим судом, то јест Управним судом, као његовом организационом јединицом.⁹⁰⁴ Чак и у случају кад Виши трибунал није надлежан за решавање одређене категорије спорова, Високи

⁸⁹⁹ Cane, *Administrative Law, op. cit.*, p. 316; Craig, Paul P., „Substance and procedure in judicial review”, in *Tom Bingham and the Transformation of the Law: A Liber Amicorum*, Andenas, Mads, Fairgrieve, Duncan (Eds.), Oxford University Press, Oxford 2009. (73–89), p. 87.

⁹⁰⁰ Endicott, *op. cit.*, p. 448.

⁹⁰¹ Cane, *Administrative Law, op. cit.*, p. 317. Ипак, обједињавање није било апсолутно, већ су управни трибунали локалне самоуправе, управни трибунал задужен за азил и имиграцију, као и трибунали за радноправне односе (ови потоњи решавају спорове између приватноправних лица, послодаваца и запослених и сматрају се делом грађаноскоправног система судске заштите права), остали ван Првостепеног трибунала. *Ibid*, p. 316; Endicott, *op. cit.*, pp. 444, 449.

⁹⁰² Cane, *Administrative Law, op. cit.*, p. 324.

⁹⁰³ То не значи да утврђивање чињеница није од значаја јер погрешан чињенични закључак, према судској пракси (мишљење лорда Денинга [*Lord Denning*] у случају *Woodhouse v. Peter Ltd* из 1972. године), може представљати погрешну примену права, тј. основ за жалбу. Endicott, *op. cit.*, pp. 463–464; Cane, *Administrative Law, op. cit.*, p. 317.

⁹⁰⁴ Craig, “Substance and procedure in judicial review”, *op. cit.*, p. 89.

суд може да одлучи да упути жалиоца на Виши трибунал ради одлучивања, под условом да то сматра праведним и целисходним (*just and convenient*).⁹⁰⁵

Одлука Вишег трибунала или Високог суда (што је ређи случај) може да се оспори пред Жалбеним судом, такође, искључиво по основу погрешне примене права.⁹⁰⁶ И у том случају је неопходно да странка добије одобрење за подношење жалбе, било од Вишег трибунала или Високог суда, било од Жалбеног суда.⁹⁰⁷ У корену таквог законског решења налази се једна врло значајна промена у положају управних трибунала. Наиме, Виши трибунал је Законом из 2005. године добио положај високог суда (*superior court of record*),⁹⁰⁸ те је стављен у исти ранг са, између осталог, Високим судом.⁹⁰⁹ Из тог разлога не би било логично да један високи суд врши контролу (*judicial review*) рада другог суда истог ранга.

Осим промена у систему управних трибунала и надлежности Високог суда, 2005. године се догодила и значајна измена које се тиче целокупног правног система Уједињеног Краљевства. Законом о уставној реформи створен је Врховни суд Уједињеног Краљевства (*the Supreme Court of the United Kingdom*).⁹¹⁰ Дом лордова, горњи дом Парламента Уједињеног Краљевства, престао је да буде највиши суд, а његове некадашње судије (*Lords of Appeal in Ordinary* или *Law Lords*) постале су судије Врховног суда.⁹¹¹ Одлука Жалбеног суда може да се

⁹⁰⁵ *Ibid*; *Endicott* наводи и да би било могуће да се жалба против одлуке Вишег трибунала изјави Вишем суду, али само под условом да су и Првостепени и Виши трибунал злоупотребом овлашћења онемогућили странку да изјави жалбу Вишем трибуналу и тиме јој ускратили могућност да заштити своја права, а и у том случају основ за подношење жалбе Вишем суду било би грубо кршење права на правично суђење или ненадлежност Вишег суда, *Endicott, op. cit.*, pp. 464-467.

⁹⁰⁶ *Cane, Administrative Law, op. cit.*, p. 318.

⁹⁰⁷ Одељак 13, став 4 Закона о трибуналима, судовима и извршењу из 2005. године, доступно на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/section/13>, приступљено 2. новембра 2014. године.

⁹⁰⁸ Одељак 3, став 5 Закона о трибуналима, судовима и извршењу из 2005. године, доступно на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/section/13>, приступљено 2. новембра 2014. године.

⁹⁰⁹ *Endicott, op. cit.*, p. 448.

⁹¹⁰ Одељак 23 Закона о уставној реформи, доступно на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/section/24>, приступљено 3. новембра 2014. године.

⁹¹¹ Одељак 24 Закона о уставној реформи, доступно на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/section/24>, приступљено 3. новембра 2014. године.

оспорава пред Врховним судом, као што је раније могла и пред Домом лордова, под условом да то одобри Жалбени суд или Врховни суд.⁹¹²

Најзад, осим деволутивних правних средстава, систем заштите права пред управним трибуналима садржи и ремонстративна правна средства. Закон из 2007. године садржи и решење чији је циљ економичност поступка заштите права, а по којем су и Првостепени трибунал и Виши трибунал овлашћени да, на захтев странке или по сопственој иницијативи, преиспитају сопствену одлуку и да је, зависно од резултата преиспитивања, исправе, уклоне или замене новом одлуком.⁹¹³

Измене из 2007. године, осим промене структуре управних трибунала и накнадне судске заштите, обухватиле 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 чл. 6 Европске конвенције о људским правима, да будемо прецизнији, да су стекли потребан степен самосталности у односу на управу,⁹¹⁴ који раније нису поседовали.⁹¹⁵ Постоји више аргумената које иду у прилог тој тврдњи. Најпре, сви чланови Првостепеног и Вишег трибунала, и они који су правнички образовани и они са другим стручним знањима неопходним за решавање одређене врсте спорова (на пример, лекари, инжењери, рачуновође), бирају се данас по процедури по којој се бирају судије Високог суда,⁹¹⁶ док председника који се налази на челу оба управна трибунала (*the Senior President of Tribunals*) именује краљица на предлог министра правде.⁹¹⁷ Надаље, пропис уставног ранга, Закон о уставној реформи из 2005. године, измењен Законом о трибуналима, судовима и

⁹¹² Одељак 40 Закона о уставној реформи, доступно на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/section/24>, приступљено 3. новембра 2014. године.

⁹¹³ Craig, „Substance and procedure in judicial review”, *op. cit.*, p. 88; одељци 9 и 10 Закона о трибуналима, судовима и извршењу из 2005. године, доступно на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/section/13>, приступљено 2. новембра 2014. године.

⁹¹⁴ Cane, *Administrative Law*, *op. cit.*, p. 318.

⁹¹⁵ Endicott, *op. cit.*, p. 455.

⁹¹⁶ *Ibid.*, pp. 454–455.

⁹¹⁷ *Ibid.*, pp. 450–451.

извршењу из 2007. године, гарантује им „сталну судијску независност,, (*continued judicial independence*), коју уживају све судије у Уједињеном Краљевству.⁹¹⁸ Штавише, правнички образовани чланови Првостепеног и Вишег трибунала су добили и звање судије (*judge*) Првостепеног, односно судије Вишег трибунала.⁹¹⁹ Својство суда је очигледније у Вишем трибуналу, који је, видели смо, законом и одређен као високи суд (*superior court of records*). У ту категорију спадају и Крунски суд (*Crown Court*), Високи суд, Жалбени суд и Врховни суд.⁹²⁰ Такође, сама чињеница да се одлуке Високог суда оспоравају пред Жалбеним судом, где се оспоравају искључиво одлуке судова, оправдава оцену да се он може сматрати делом судске власти. *Timothy Endicott* тврди да увођење Вишег трибунала представља новину од уставног значаја, а да је он нешто најближе управном суду одвојеном од редовног судства што је Енглеска икад имала.⁹²¹ Најзад, Закон из 2007. године окончава праксу да административну подршку управним трибуналима пружају субјекти управе, надлежна министарства или њима подређени органи, већ то чини јединствена служба (*Tribunals Service*), која је основана још 2006. године,⁹²² по угледу на сличну службу која пружа административну подршку судовима, а којом, такође, управља Министарство правде.⁹²³ Тиме су управни трибунали на још један начин одвојени од управе.

Иако је то видљивије у случају Вишег трибунала, и Првостепени и Виши трибунал могли би се сматрати судом у смислу чл. 6 Европске конвенције о људским правима. На то упућују сви изложени аргументи, од којих је свакако најубедљивији онај који се тиче давања уставних гаранција судијске независности судијама и другим члановима та два управна трибунала. Штавише, могло би се резоновати да, ако судије и чланови Првостепеног и Вишег трибунала, који уживају исте гаранције судијске независности као и судије свих судова у

⁹¹⁸ *Ibid.*, p. 169. Одељак 3 Закона о уставној реформи, доступно на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/section/24>, приступљено 3. новембра 2014. године.

⁹¹⁹ Endicott, *op. cit.*, p. 455.

⁹²⁰ *Ibid.*, p. 448.

⁹²¹ *Ibid.*, p. 477.

⁹²² *Ibid.*, pp. 249–250.

⁹²³ *Ibid.*, pp. 467–468.

Уједињеном Краљевству, нису у довољној мери независни од управе да би испунили стандарде чл. 6 Европске конвенције, онда, *argumentum a contrario*, те услове не испуњавају ниједан судија и ниједан суд у Уједињеном Краљевству.

Завршили бисмо овај одељак оценама које износе *Paul Craig* и *Timothy Endicott* да је „Закон о трибуналима, судовима и извршењу из 2007. године најважнији пропис о трибуналима који је икад усвојен и који уводи прави ‘систем’ у институционалну структуру која до тад није ни постојала”,⁹²⁴ односно да је изменама из 2007. године „први пут створен систем управног судства”.⁹²⁵

⁹²⁴ Craig, „Substance and procedure in judicial review”, *op. cit.*, p. 89.

⁹²⁵ Endicott, *op. cit.*, p. 474.

5.2. *Врсте правних средстава*

Правна средства за контролу делатности управе у Енглеској доживела су више преображаја. Како би се разумела њихова сврха, неке од њихових специфичности (на пример, чињеница да нека од њих странке, стриктно формално говорећи, подносе у име монарха, а не у сопствено име), као и њихова деоба на тзв. приватноправна и јавноправна, неопходно је најпре описати њихов развој, а тек онда њихову садржину. Постоји још један разлог за то, који је посебно значајан за предмет нашег истраживања, а то је недавно увођење судског овлашћења за замену поништеног акта управе сопственим. Том променом је систем судске контроле рада управе у Енглеској изгубио једну од својих често истицаних карактеристика – непостојање спора пуне јурисдикције⁹²⁶ (на начин на који се традиционално схвата у домаћем праву – могућност измене или замене поништеног акта управе судском пресудом).

Након описа развоја правних средстава, биће обрађене њихове заједничке карактеристике (који акти и поступања управе се могу оспоравати, ко их може оспоравати и по којим све основима). Тек након тога ћемо прећи на саму садржину онога што се у енглеском праву називају правна средства (*remedies*), а заправо представљају различита овлашћења суда приликом разрешавања спора (уклањање акта, забрана или налагање одређеног чињења, замена оспореног акта одлуком суда).

5.2.1. *Развој правних средстава против делатности управе*

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 (*ordinary claim*), као што би могли против било којег другог лица. Том тужбом могу да захтевају накнаду штете која им је причињена поступањем или непоступањем управе,

⁹²⁶ Томић, *Коментар Закона о управним споровима, op. cit.*, стр. 64.

издавање налога управи (*injunction*) и утврђење да је управа поступила незаконито (*declaration*).⁹²⁷ С друге стране, против поступања и неактивности управе може да се користи посебан поступак судске контроле рада управе (*judicial review*).

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.⁹²⁸ 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. Реч је о парничном поступку *par excellence*. Стога, тај вид судске контроле неће бити анализиран у раду, изузев у случају поређења са поступком судске контроле (*judicial review*).

Поступак судске контроле (*judicial review*) рада управе имао је другачији пут и неке њене особине су и данас условљене специфичностима његовог развоја.

Наиме, осим подношења редовне тужбе у парничном поступку, рад управе је могао бити контролисан и тзв. прерогативним налозима (*prerogative writs*). Реч је правним средствима која су некад била доступна искључиво монарху, отуда се називају прерогативним.⁹²⁹ Због тога их неки аутори, правећи разлику у односу на редовну тужбу у парничном поступку, означавају као јавноправна средства судске контроле управе.⁹³⁰ Постојала су четири основна прерогативна налога – *certiorari*, *prohibition*, *mandamus* и *habeas corpus*.⁹³¹ Њима је монарх могао да захтева од суда да уклони акт нижег суда или субјекта управе, да им забрани или наложи

⁹²⁷ Wade, Forsyth, *op. cit.*, pp. 588–589; Endicott, *op. cit.*, p. 356.

⁹²⁸ Endicott, *op. cit.*, p. 360.

⁹²⁹ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 591.

⁹³⁰ *Ibid.*; Cane, *Administrative Law, op. cit.*, pp. 301–302.

⁹³¹ Постоје и други прерогативни налози, који су временом изгубили некадашњи значај или промени своју сврху, као што је, на пример, *ne exeat regno*, којим је лицима забрањивано да напусте Краљевство, а које данас служи за спречавање дужника да напусти земљу. Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 591; Endicott, *op. cit.*, p. 384.

доношење одређеног акта или предузимање одређене активности.⁹³² Они су омогућавали монарху да осигура редован и делотворан рад свих државних органа, укључујући рад субјеката управе.⁹³³

Од краја 16. века грађани су овлашћени да без одобрења монарха траже од суда издавање неког од прерогативних налога. Формално, грађани нису изјављивали та правна средства у своје име, већ у име монарха.⁹³⁴ Исти је случај и данас са поступком судске контроле управе (*judicial review*). Ти предмети, за разлику од оних у поступку по редовној тужби у парничном поступку, не носе имена тужиоца (на пример, *Walker v. Ministry of Defense*), већ ознаку да се подносе у име монарха, а на иницијативу одређеног лица (на пример, *R. (on the application of Walker) v. Ministry of Defense*).⁹³⁵

Прерогативни налози су 1938. године, изузев *habeas corpus*-а, преименовани у прерогативна наређења (*prerogative orders*),⁹³⁶ а 2004. године су напуштени латински називи (*certiorari* је преименован у *quashing order* – наређење за поништавање; *prohibition* у *prohibiting order* – забрану; *mandamus* у *mandatory order* – обавезујуће наређење).⁹³⁷

Ипак, далеко важнија измена догодила се 1978. године.⁹³⁸ До тада се свако од тих правних средстава (*certiorari*, *prohibition*, *mandamus* и *habeas corpus*) изјављивало засебно. Поступци по тим правним средствима су се разликовали. Најважније, уколико би странка изјавила погрешно правно средство (на пример, уместо да захтева издавање налога субјекту управе да предузме одређену делатност путем *mandamus*-а, захтевала је поништавање оспореног акта управе

⁹³² Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 591.

⁹³³ *Ibid.*

⁹³⁴ *Ibid.*

⁹³⁵ Endicott, *op. cit.*, p. 41

⁹³⁶ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 592.

⁹³⁷ *Ibid.*, p. 653; Endicott, *op. cit.*, p. 384.

⁹³⁸ Endicott, *op. cit.*, p. 384. Те измене су затим нашле своје место у Закону о Врховном суду (*the Supreme Court Act*) из 1981. године, а претходиле су јој сличне измене законодавства у другим земљама Комонвелта (Онтарио 1971. године, Нови Зеланд 1972. године, Аустралија 1977. године), Wade, Forsyth, *op. cit.*, pp. 650–652.

путем *certiorari*-а), њен захтев би био одбачен.⁹³⁹ Та правна средства су 1978. године обједињена у јединствени поступак судске контроле рада управе (*judicial review*), с тим што су овлашћењима суда, осим могућности поништавања оспореног акта (*certiorari*), забране (*prohibition*) или налагања (*mandamus*) доношења одређеног акта или предузимања одређене активности (*habeas corpus* је остао одвојен), додата овлашћења која је до тада суд имао само у поступку по редовној тужби у парничном поступку, а то су овлашћења за утврђивање незаконитости поступања управе (*declaration*), за издавање налога (*injunction*) и за досуђивање накнаде штете причињене активностима управе (*damages*).⁹⁴⁰ Тиме је двоструко побољшан положај тужиоца, не само зато што суд има шира овлашћења за разрешење спора, већ је тужиоцу довољно да оспори акт или радњу управе, а суд ће одлучити којим овлашћењима може најуспешније да разреши спор.⁹⁴¹ Другим речима, тужилац не ризикује више одбацивање захтева због тражења погрешног правног средства. Важно је нагласити да поступак судске контроле (*judicial review*) не представља правно средство, већ само јединствени поступак у којем се може тражити досуђивање једног или више правних лекова (*certiorari, prohibition, mandamus, declaration, injunction* и *damages*), то јест један или више начина за разрешавање спора (да се акт поништи, да се управи наложи чињење или уздржавање од чињења, накнада штете итд.).⁹⁴²

Са становишта предмета нашег истраживања, најважнија измена се догодила 2000. године, кад је суду дато овлашћење да, по поништавању оспореног акта, донесе пресуду која ће у свему заменити уклоњени акт управе.⁹⁴³ У почетку је та измена била ограниченог домашаја,⁹⁴⁴ али је 2007. године знатно проширена

⁹³⁹ Endicott, *op. cit.*, p. 384, fn. 41.

⁹⁴⁰ Endicott, *op. cit.*, p. 384.

⁹⁴¹ *Ibid.*

⁹⁴² Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 654.

⁹⁴³ Endicott, *op. cit.*, p. 390.

⁹⁴⁴ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 654.

Законом о трибуналима, судовима и извршењу (*the Tribunals, Courts and Enforcement Act*)⁹⁴⁵ (в. детаљно о томе у наредном одељку).

Најзад, пре него што пређемо на анализу појединачних овлашћења суда, требало би поменути и то да је судску контролу управе (и не само управе, већ и нижих судских инстанци) некад, још од средњег века, вршио Суд краљевског већа (*Court of King's Bench*),⁹⁴⁶ да би после прешло на Високи суд (*High Court*),⁹⁴⁷ то јест онај његов део који се назива Управним судом (*Administrative Court*), док то данас чини и Виши трибунал (*the Upper Tribunal*).⁹⁴⁸

5.2.2. Контролна овлашћења судова у споровима између грађана и управе

Напоменули смо да поступак судске контроле (*judicial review*) не представља правно средство, већ заједнички поступак за оспоравање аката и поступања управе, који се, у случају неправилности, могу исправити применом неког од правних лекова доступних у оквиру тог поступка, који су задржали своју самосталност. Свако од тих правних средстава биће укратко описано и анализирано. Пре тога, треба поменути још три ствари које су им, осим поступка, заједничке. То су акти и поступања управе који се могу оспоравати, активна легитимација у поступку судске контроле и контролна овлашћења суда.

Правила грађанског поступка (*the Civil Procedure Rules*), чије одговарајуће одредбе уређују и поступак судске контроле рада управе,⁹⁴⁹ прописују да захтев за судску контролу (*a claim for judicial review*) представља захтев за оцену законитости прописа (*an enactment*) или одлуке, чињења или нечињења у вези са

⁹⁴⁵ Одељак 17, став 2 Закона о трибуналима, судовима и извршењу из 2005. године, доступно на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/section/13>, приступљено 2. новембра 2014. године.

⁹⁴⁶ *Ibid.*, p. 356.

⁹⁴⁷ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 591.

⁹⁴⁸ Endicott, *op. cit.*, pp. 464–467.

⁹⁴⁹ *Civil Procedure Rules, Part 54, Title I, Judicial Review*, доступно на <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54#54.1>, приступљено 5. јануара 2015. године.

вршењем јавне функције (*a decision, action or failure to act in relation to the exercise of a public function*).⁹⁵⁰

Прописи (*enactment*) у наведеној дефиницији обухватају, с једне стране, законе које доноси Парламент, док с друге укључују подзаконске прописе.⁹⁵¹

Основно уставно начело енглеског правног система јесте да је Парламент суверен, те да судови не могу вршити било какву контролу уставности закона.⁹⁵² Ипак, уласком Уједињеног Краљевства у Европску унију и ратификовањем Европске конвенције о људским правима судовима су дата одређена контролна овлашћења и у односу на законе. Наиме, судови су овлашћени да контролишу сагласност закона са прописима Европске уније и да, у случају несагласности, уместо несагласне одредбе примене одговарајућу норму права Европске уније.⁹⁵³ У случају несагласности одређеног закона са Европском конвенцијом, последице су другачије. Судови су овлашћени и у том случају да врше контролу, али нису овлашћени да несагласну одредбу уклоне (као што би био случај у земљама аустријског модела уставносудске контроле, на пример, код нас) или да је не

⁹⁵⁰ Чл. 54.1, ст. 2, тач. (а) Правила грађанског поступка, доступно на <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54#54.1>, приступљено 5. јануара 2015. године.

⁹⁵¹ *Judicial Review Procedure*, Коментар Дела 54 Правила грађанског поступка који је припремила Економска комисија за Европу Уједињених нација (*United Nations Economic Commission for Europe*), доступно на http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2012-65/Communication/Att.1_CPRPrt54JudicialReview.pdf, приступљено 5. јануара 2015. године, рр. 1778–1779.

⁹⁵² Wade, Forsyth, *op. cit.*, р. 29.

⁹⁵³ *Judicial Review Procedure*, Коментар Дела 54 Правила грађанског поступка који је припремила Економска комисија за Европу Уједињених нација (*United Nations Economic Commission for Europe*), доступно на http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2012-65/Communication/Att.1_CPRPrt54JudicialReview.pdf, приступљено 5. јануара 2015. године, р. 1778; Wade, Forsyth, *op. cit.*, р. 170.

примене, већ могу само да утврде (*declaration*) несагласност,⁹⁵⁴ а Парламент ће накнадно предузети кораке за „исправљање таквог стања” (*remedial action*).⁹⁵⁵

Подзаконски прописи, с друге стране, потпуно подлежу судској контроли.⁹⁵⁶

Формула „одлуке, чињења или нечињења у вези са вршењем јавне функције (*a decision, action or failure to act in relation to the exercise of a public function*)” омогућава широку контролу појединачних аката. Осим аката којима се одлучује о нечијим правима или утиче на нечија права, слободу, интересе или очекивања, тај термин обухвата и судску контролу привремених и процесних одлука.⁹⁵⁷ Судови су дозвољавали и оспоравање аката који немају решавајући карактер, попут препорука, савета, смерница или јавних политика.⁹⁵⁸

Следећи чинилац у једначини поступка судске контроле јесте активна легитимација за његово покретање.

Значајна разлика између поступка судске контроле и (редовне) тужбе у парничном поступку лежи управо у условима за признавање активне страначке легитимације.

⁹⁵⁴ *Judicial Review Procedure*, Коментар Дела 54 Правила грађанског поступка који је припремила Економска комисија за Европу Уједињених нација (*United Nations Economic Commission for Europe*), доступно на http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2012-65/Communication/Att.1_CPRPrt54JudicialReview.pdf, приступљено 5. јануара 2015. године, р. 1778.

⁹⁵⁵ Wade, Forsyth, *op. cit.*, р. 170.

⁹⁵⁶ *Judicial Review Procedure*, Коментар Дела 54 Правила грађанског поступка припремљен од стране Економске комисије за Европу Уједињених нација (*United Nations Economic Commission for Europe*), доступно на http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2012-65/Communication/Att.1_CPRPrt54JudicialReview.pdf, приступљено 5. јануара 2015. године, р. 1778; Wade, Forsyth, *op. cit.*, р. 874.

⁹⁵⁷ *Judicial Review Procedure*, Коментар Дела 54 Правила грађанског поступка који је припремила Економска комисија за Европу Уједињених нација (*United Nations Economic Commission for Europe*), доступно на http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2012-65/Communication/Att.1_CPRPrt54JudicialReview.pdf, приступљено 5. јануара 2015. године, р. 1778.

⁹⁵⁸ *Ibid.*, pp. 1778–1779.

Да би се тужилац сматрао овлашћеним да поднесе тужбу у парничном поступку, он мора да тврди да оспорени акт или поступак управе (или било ког другог туженог) утиче на његово право.⁹⁵⁹ То је и логична последица чињенице да се у парници могу истицати захтеви који се односе на уговоре, грађанскоправне деликте или неосновано обогаћење.⁹⁶⁰

С друге стране, право на покретање поступка судске контроле има сваки субјект који покаже да има „довољан интерес у конкретној ствари (*sufficient interest in the matter*)”. Реч је о правном стандарду за одређивање страначке легитимације, који је најпре формулисан у судској пракси,⁹⁶¹ да би накнадно био уобличен у чл. 31, ст. 3 Закона о Врховном суду.⁹⁶²

Енглески судови тумаче тај правни стандард тако што признају право на покретање поступка судске контроле широком кругу субјеката. Ту су, најпре и несумњиво, они који имају непосредан лични интерес у конкретној ствари,⁹⁶³ то јест на чије законом заштићене интересе и економске интересе акт или поступак управе утиче.⁹⁶⁴

Енглески судови су, пак, отишли много даље у признавању својства странке субјектима који нису имали тако блиске везе са предметом спора. Ширење круга легитимисаних субјеката ишло је у два правца.

⁹⁵⁹ Endicott, *op. cit.*, pp. 41, 406–407; Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 679.

⁹⁶⁰ Cane, *Administrative Law, op. cit.*, p. 338.

⁹⁶¹ Endicott, *op. cit.*, 408. Реч је о случају из 1916. године.

⁹⁶² *Ibid.*; чл. 31, став 3 Закона о Врховном суду из 1981. године, доступно на http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/54/pdfs/ukpga_19810054_en.pdf, приступљено 8. јануара 2014. године.

⁹⁶³ *Judicial Review Procedure*, Коментар Дела 54 Правила грађанског поступка који је припремила Економска комисија за Европу Уједињених нација (*United Nations Economic Commission for Europe*), доступно на http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2012-65/Communication/Att.1_CPRPr54JudicialReview.pdf, приступљено 5. јануара 2015. године, р. 1782.

⁹⁶⁴ У том смислу цитат лорда Фрејзера (*Lord Fraser*) у случају *Inland Revenue Commissioners v. National Federation of Self-Employed and Small Businesses* из 1982. године, наведено према Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 255.

С једне стране, заузет је став да што је грубља незаконитост акта или поступање управе, то је субјекту који покреће поступак судске контроле потребна мања лична везаност за конкретну ствар. Наиме, у судској пракси Дома лордова заузет је став да питање активне легитимације у поступку судске контроле не треба решавати као претходно питање, већ зависно од чињеница и околности конкретног случаја и истакнутих тужбених разлога.⁹⁶⁵ То значи да се одређеном субјекту може признати право да покрене поступак судске контроле без обзира на то колико се конкретна ствар њега лично не тиче, под условом да његова тужба има велике шансе за успех и да указује на грубу грешку управе.⁹⁶⁶ То правило важи и у супротном смеру, те ће и тужба лица које има непосредан лични интерес у одређеној ствари бити одбачена ако је његова тужба очигледно неоснована.⁹⁶⁷ Дакле, питање постојања правно релевантне везе одређеног субјекта са предметом конкретног спора стављено је у други план у односу на меритум ствари, то јест основаност тужбе. То је навело ауторе као што су *Wade* и *Forsyth* да, чак, устврде да је концепт активне легитимације као процесне претпоставке напуштен и да би у случају грубих кршења правних прописа од управе била дозвољена и *actio popularis*.⁹⁶⁸

С друге стране, круг активно легитимисаних субјеката је проширен оним што *Endicott* назива „поступцима-кампањама (*campaign litigation*)”.⁹⁶⁹ Реч је о поступцима које покрећу организације које иначе заступају усвајање одређене јавне политике у неком сегменту друштвеног живота, а судски поступак користе као средство у одбрани, заступању и промоцији својих ставова.⁹⁷⁰ Судови су дозвољавали да такви субјекти покрену поступак под условом да је предмет спора ствар од јавног интереса, да не постоји појединац или организација који би били у бољој позицији да покрену поступак судске контроле (који би били у ближој вези са предметом спора) и да организација која захтева покретање поступка судске

⁹⁶⁵ *Wade, Forsyth, op. cit.*, pp. 691–693.

⁹⁶⁶ *Ibid.*; *Endicott, op. cit.*, p. 411.

⁹⁶⁷ *Endicott, op. cit.*, p. 411.

⁹⁶⁸ *Wade, Forsyth, op. cit.*, pp. 693–694.

⁹⁶⁹ *Ibid.*, pp. 415–425.

⁹⁷⁰ *Ibid.*, p. 415.

контроле ужива посебан углед и значајну улогу у области друштвеног живота у којој се спор јавио.⁹⁷¹

Контролна овлашћења суда у поступку судске контроле иста су без обзира на правно средство које је затражено и досуђено. Суд, у различитој мери, контролише примену материјалног права, правила поступка, утврђивања чињеничног стања и коришћење дискреционог овлашћења при управном одлучивању. Контролна овлашћења суда су дефинисана у судској пракси, не у прописима.

У погледу материјалног права, енглески судови се држе правила које је уобличио лорд *Diplock* да су судови овлашћени да преиспитају сва правна питања, то јест начин на који је орган управе исто протумачио и применио.⁹⁷² Ипак, када је реч о правним стандардима, оставља се одређено поље слободне процене управе (*deference*), те се тумачење таквих правних одредаба санкционише уклањањем оспореног акта само уколико је неразумно.⁹⁷³ Из тога произлази да у енглеском управном спору постоји појам сличан немачком и аустријском *Beurteilungspielraum*. Треба поменути и да је остављање поља слободне процене управе последица једног од уставних начела енглеског права – принципа учтивости (*comity*) између органа који припадају различитим гранама власти. Тај принцип се односи на поштовање рада органа друге гране власти, у конкретном случају поштовање које судови треба да покажу према раду органа управе.⁹⁷⁴

Судови контролишу и примену правила поступка пред органима управе, како оних који су садржани у прописима, тако и оних неписаних, који проистичу из концепта „природне правде” (*natural justice*), на пример, обавеза саслушања странке, образлагања одлуке, правила о изузећу.⁹⁷⁵

⁹⁷¹ Endicott, *op. cit.*, p. 438. Пример је предмет у којем је активна страначка легитимација призната организацији *Greenpeace*. *Ibid*, p. 417; Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 256.

⁹⁷² Endicott, *op. cit.*, p. 347.

⁹⁷³ *Ibid.*, p. 349.

⁹⁷⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁹⁷⁵ Thompson, Jones, *op. cit.*, pp. 269–274.

Контрола утврђивања чињеничног стања ограничена је на санкционисање оспорених аката само у случају очигледних грешака, оних које се могу приметити и из „судијине удаљене позиције” (удаљене у смислу да судија није имао непосредан контакт са учесницима управног поступка, на пример, са сведоцима, и да судија не поседује стручно знање које органу управе олакшава утврђивање чињеничног стања).⁹⁷⁶

Као и у другим, раније обрађеним правним системима, са изузетком Швајцарске, судови у Енглеској не контролишу целисходност оспореног акта и поступања управе, већ, да се послужимо терминологијом домаће управноправне науке, одређене правно везане елементе дискреционих управних аката. Прво правило контроле дискреционих аката носи назив по случају у којем је постављено – *Wednesbury* начела. Ту је лорд *Greene* одредио да у случају кад је управи дато дискреционо овлашћење, она мора узети у обзир све елементе који су прописом одређени као релевантни и да занемари све остале.⁹⁷⁷ То правило би се могло упоредити са обавезом коришћења дискреционог овлашћења у складу са законском сврхом као правно везаним елементом дискреционих управних аката у нашем праву. Водити се циљем који је законодавац имао у виду кад је давао дискреционо овлашћење подразумева да се при одлучивању узимају у обзир само одређени елементи и да се искључују сви други.⁹⁷⁸ Друго правило је да ће коришћење дискреције (као што смо рекли и за тумачење правних стандарда) бити санкционисано уколико је неразумно (*unreasonable*).⁹⁷⁹ У судској пракси заузет је и став да ће се суд уздржати од санкционисања аката по том основу ако је оспорена одлука са израженијим политичким карактером.⁹⁸⁰ Такав је случај био са одлуком да се одређени број припадника војске Уједињеног Краљевства отпусти из службе због хомосексуалне оријентације. Суд није санкционисао те акте управо због политичког садржаја.⁹⁸¹

⁹⁷⁶ Endicott, *op. cit.*, pp. 348–349.

⁹⁷⁷ Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 264.

⁹⁷⁸ У том смислу и Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 265.

⁹⁷⁹ *Ibid.*, p. 265.

⁹⁸⁰ *Ibid.*, p. 267.

⁹⁸¹ *Ibid.*, pp. 267–268, уз навођење других примера „неразумности” оспорених аката.

5.2.3. Овлашћења суда за разрешавање управног спора (*remedies*)

Чл. 54.2 и 54.3 Правила грађанског поступка одређују, речима енглеске управноправне доктрине, шест правних средстава које суд може изрећи, то јест начине на које се управни спор може окончати.⁹⁸² Три правна средства се називају јавноправним (или прерогативним) -наређење за поништавање (*quashing order*), забрана (*prohibiting order*) и обавезујуће наређење (*mandatory order*), а три приватноправним – утврђење (*declaration*), налог (*injunction*) и накнада штете (*damages*).⁹⁸³

Наређење за поништавање (раније *certiorari*),⁹⁸⁴ што његов савремени назив и сугерише, користи се за уклањање са ретроактивним дејством оспореног акта, с тим што се мора радити о акту којим се одлучује о нечијим правима или интересима.⁹⁸⁵ У том случају се предмет враћа на поновно одлучивање туженом.⁹⁸⁶ Поништавање може бити и делимично.⁹⁸⁷

Најважнија савремена измена режима прерогативних правних средстава тиче се управо поменутог правног средства. Наиме, најпре је 2000. године суду дозвољено да замени поништени акт сопственом пресудом, под условом да „нема сврхе враћању предмета на поновно одлучивање доносиоцу акта” и под условом

⁹⁸² Чл. 54.2 и 54.3 Правила грађанског поступка, доступно на <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54#54.1>, приступљено 11. јануара 2015. године.

⁹⁸³ Cane, *Administrative Law, op. cit.*, p. 299.

⁹⁸⁴ Као и нека друга прерогативна правна средства (*prerogative remedies*), *certiorari* је коришћен за контролу рада нижих судова (обично оних са посебном надлежношћу) од стране краљевих судова (*the Court of King's Bench*). *Certiorari* је, заправо, било наређење нижем суду да достави списе предмета, на основу чега су виши судови одлучивали да ли ће донети одлуку поништити или не. Endicott, *op. cit.*, pp. 358.

⁹⁸⁵ Детаљно о томе које одлуке могу да се оспоравају и који су све заштићени интереси, то јест колико је широко одређена активна страначка легитимација, в. Wade, Forsyth, *op. cit.*, pp. 609–614, као и Craig, Paul, *Administrative law*, Sweet & Maxwell, London 1989, pp. 383–387.

⁹⁸⁶ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 606.

⁹⁸⁷ *Ibid.*

да је то овлашћење предвиђено одговарајућим прописом.⁹⁸⁸ Ипак, та одредба је имала слабу примену захваљујући чињеници да посебни прописи нису предвиђали такву могућност.⁹⁸⁹ Такво стање ствари се мења 2007. године, кад је Закон о трибуналима, судовима и извршењу предвидео могућност замене поништеног акта одлуком суда, под условом да је поништени акт донео суд или трибунал, да је акт поништен због повреде материјалног права и да је доносилац акта могао да одлучи само на један законит начин (другим речима, да је реч о правно везаном акту).⁹⁹⁰ То законско решење би могло да се упореди са македонским и нашим правом. Наиме, македонски закон, између осталог, обавезује управни суд да одлучи у пуној јурисдикцији уколико је акт поништен због погрешне примене материјалног закона (што би одговарало првом услову),⁹⁹¹ док чл. 43, ст. 2 домаћег Закона о управним споровима искључује одлучивање суда у пуној јурисдикцији ако је поништен дискрециони управни акт (што би одговарало другом услову). Треба поменути и да се овлашћење за замену поништеног акта може посматрати и као посебно правно средство. Тако *Wade, Forsyth* и *Endicott* користе термин „заменско правно средство (*substitutionary remedy*)”.⁹⁹² Чињеница да тај термин стављају под знаке навода⁹⁹³ може нас навести на закључак да га они, ипак, сматрају делом наређења за поништавање, а не посебним правним средством. То овлашћење се не може одвојити од наређења за поништавање, то јест поништавање оспореног акта му мора претходити, али, према нашем мишљењу, оно представља посебно овлашћење суда за разрешење управног спора.

⁹⁸⁸ Endicott, *op. cit.*, p. 390; Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 654.

⁹⁸⁹ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 654.

⁹⁹⁰ Craig, „Substance and procedure in judicial review”, *op. cit.*, p. 89. Детаљније о тој измени в. Horne, Alexander, Ward, Philip, Keter, Winsent, *Tribunals, Court and Enforcement Bill*, Research Paper 07/22, House of Commons Library, 2007, доступно на [file:///C:/Users/User/Downloads/RP07-22%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/RP07-22%20(1).pdf), приступљено 16. јануара 2015. године, pp. 55–61; Neil Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2012, pp. 330–331.

⁹⁹¹ Чл. 40 Закон за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 12. јануара 2014. године.

⁹⁹² Endicott, *op. cit.*, p. 390; Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 654.

⁹⁹³ *Ibid.*

Забрана (раније *prohibition*)⁹⁹⁴ представља парњак наређењу за поништавање, с тим што је она управљена на будућност, а не на прошлост.⁹⁹⁵ Њоме се забрањује доношење акта који би, кад би био донет, могао да буде поништен због ненадлежности или повреде правила поступка.⁹⁹⁶ Њоме се спречава незаконито одлучивање управе.⁹⁹⁷ Осим тога, она се може употребити и ради спречавања извршења већ донете незаконите одлуке.⁹⁹⁸ Најзад, у пракси је могуће и издавање забране након поништавања оспореног акта. Тиме се субјект спречава да поново поступа у ствари за коју није надлежан.⁹⁹⁹

Обавезујуће наређење (раније *mandamus*) јесте правно средство којим се субјекту управе налаже да изврши неку јавноправну обавезу (*public duty*) коју дугује тужиоцу.¹⁰⁰⁰ Оно се, најпре, може користити у случају ћутања управе, када ће суд наложити туженом органу да спроведе одређени поступак у складу са законом.¹⁰⁰¹ Осим тога, обавезујућим наређењем може се наложити и извршење одређене обавезе, на пример, да управа исплати дуг или да одређено лице врати на радно место.¹⁰⁰² Може се користити и ради исправљања одређених процесних недостатака у управном поступку, на пример, да се наложи поступање у разумном року или оцена доказа који је странка предложила (мисли се на ситуацију у којој субјект управе уопште није хтео да размотри одређени доказ, а не и на ситуацију у којој овлашћено лице, на основу свог слободног уверења, не прихвата одређени доказ као ваљан).¹⁰⁰³ Захтеву за издавање обавезујућег наређења, по правилу, мора да претходи подношење захтева за одговарајуће поступање туженом органу

⁹⁹⁴ И забрана је употребљавана најпре против одлука нижих судова, те су је у 17. веку краљеви судови (*the Court of King's Bench*) користили да спрече ниже судове (на пример, црквене судове – *ecclesiastical courts*) да преузму одређене надлежности. Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 603.

⁹⁹⁵ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 603.

⁹⁹⁶ Thompson, Jones, *op. cit.*, p. 253.

⁹⁹⁷ Cane, *Administrative Law, op. cit.*, p. 300.

⁹⁹⁸ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 604.

⁹⁹⁹ *Ibid.*, p. 624.

¹⁰⁰⁰ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 592.

¹⁰⁰¹ Cane, *Administrative Law, op. cit.*, p. 301.

¹⁰⁰² Уз навођење додатних примера, в. Wade, Forsyth, *op. cit.*, pp. 619–620.

¹⁰⁰³ *Ibid.*, pp. 620, 623.

управе.¹⁰⁰⁴ Обавезујуће наређење се може издати и уз поништавање акта.¹⁰⁰⁵ Пример такве праксе је предмет у којем је суд по поништавању оспореног акта због разматрања погрешних питања, без значаја за решење конкретне ствари, наложио тим правним средством субјекту управе која питања треба да размотри приликом поновног одлучивања.¹⁰⁰⁶ Практични значај те могућности је смањен услед чињенице да чл. 54.19, ст. 2, тач. 2 Правила грађанског поступка прописује да, по поништавању акта, суд може вратити ствар на поновно одлучивање туженом и упутити га да донесе одлуку у складу са пресудом.¹⁰⁰⁷

У теорији се истиче да то правно средство, за разлику од наређења за поништавање и забране, није средство контроле управе већ средство за налагање извршења обавеза управе.¹⁰⁰⁸

На крају, овлашћењима суда у поступку судске контроле (*judicial review*) додата су правна средства – овлашћења за разрешење спора, која су раније била доступна искључиво у редовном, парничном поступку (*ordinary claim*). Омогућавање коришћења тих правних средстава у поступку судске контроле значајно је због чињенице да је за њихово изјављивање у парничном поступку теже испунити услове за активну страначку легитимацију. Док је за подношење тужбе у парничном поступку неопходно да тужилац тврди да оспорени акт или поступак управе утиче на његово право,¹⁰⁰⁹ право на покретање поступка судске контроле има сваки субјект који покаже да има „довољан интерес у конкретной ствари (*sufficient interest in the matter*)”¹⁰¹⁰ (в. детаљно у претходном одељку). Из тога следи да су та правна средства постала лакше доступна тужиоцима.

¹⁰⁰⁴ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 626; Craig, *Administrative Law, op. cit.*, p. 392.

¹⁰⁰⁵ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 624.

¹⁰⁰⁶ Случај *Board of Education v. Rice*, *ibid.*

¹⁰⁰⁷ Чл. 54.19 Правила грађанског поступка, доступно на <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54#54.1>, приступљено 12. јануара 2015. године.

¹⁰⁰⁸ Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 592.

¹⁰⁰⁹ Endicott, *op. cit.*, pp. 41, 406–407; Wade, Forsyth, *op. cit.*, p. 679.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*; чл. 31, став 3 Закона о Врховном суду из 1981. године, доступно на http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/54/pdfs/ukpga_19810054_en.pdf, приступљено 8. јануара 2014. године.

Прво од тих правних средстава је тужба (захтев) за утврђење (*declaration*). Њоме се од суда захтева да утврди да је одређени акт или поступање управе било или да би било незаконито.¹⁰¹¹ У пракси оно има исто дејство као наређење за поништење или забрана, захваљујући чињеници да субјекти управе поштују одлуке надлежних судова.¹⁰¹² Наредно правно средство је налог (*injunction*). Налог може бити негативан или позитиван.¹⁰¹³ Првим се забрањује, а другим налаже одређено чињење,¹⁰¹⁴ те први представља пандан забране (*prohibiting order*), а други обавезујућег наређења (*mandatory order*). Пошто уместо њега тужилац може захтевати неко од та два правна средства, налог најзначајнију примену има у области привремене судске заштите. Наиме, обавезујућим решењем се не може привремено уредити спорна ситуација или обуставити од извршења оспорени акт, већ за то на располагању стоји налог.¹⁰¹⁵ Најзад, тужилац може тражити и накнаду штете (*damages*) у поступку судске контроле. То је било могуће од 1981. године, кад је донет Закон о Врховном суду, с тим што је изменама тог закона 2004. године омогућено да се у поступку судске контроле, а не, као до тад, само у парничном поступку, од управе потражује и повраћај ствари и исплата дугованог потраживања.¹⁰¹⁶ Ипак, битну разлику између захтева за накнаду штете, повраћај ствари или исплату дуга у парничном поступку и поступку судске заштите (осим већ поменуте разлике у активној страначкој легитимацији) представља то што се у првом они могу захтевати самостално, док у потоњем они могу да се истакну само ако је тужилац захтевао и неко друго правно средство.¹⁰¹⁷ То ће, по природи ствари, бити захтев за поништавање оспореног акта или захтев за изрицање обавезујућег наређења. С друге стране, тешко је замисливо да странка захтева накнаду штете уз забрану, јер је њен циљ управо да спречи настанак штете забрањивањем незаконитог деловања управе. У том погледу је енглеско право

¹⁰¹¹ Endicott, *op. cit.*, p. 386.

¹⁰¹² *Ibid.*, p. 387.

¹⁰¹³ Craig, *Administrative Law, op. cit.*, p. 404.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*

¹⁰¹⁵ *Ibid.*; Endicott, *op. cit.*, p. 389; Cane, *Administrative Law, op. cit.*, pp. 303–306.

¹⁰¹⁶ Endicott, *op. cit.*, p. 390, fn. 50.

¹⁰¹⁷ *Ibid.*, p. 390; чл. 54.3, ст. 2 Правила грађанског поступка, доступно на <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54#54.1>, приступљено 12. јануара 2015. године.

доста слично нашем. И код нас се накнада штете и повраћај ствари у управном спору могу захтевати само под условом да је претходно поништен оспорени акт (чл. 45 Закона о управним споровима). Дакле, главна тужба је она управноправна, усмерена против акта, док је захтев за накнаду штете и повраћај ствари акцесоран.

Из свега изнетог у овом одељку може се видети да су у енглеском праву овлашћења суда за разрешење спора заиста широко постављена, посебно од кад је уведена могућност замене поништеног акта пресудом суда.

Глава III

УПРАВНИ СПОР У СРБИЈИ И ДРЖАВАМА НАСТАЛИМ НА ПРОСТОРУ СФРЈ

Предмет овог одељка, што се види из његовог наслова, неће бити само српско право већ уређење управног спора, посебно спора пуне јурисдикције, и у другим државама насталим на простору СФРЈ. То ћемо учинити из истог разлога из којег смо у уводном делу обухватили схватања појма спора пуне јурисдикције теоретичара управног права из тих земаља – због постојања заједничке правне тековине, услед које ти правни системи и данас садрже битне сличности. У свим деловима овог одељка најпре ће бити обрађено право Србије, а затим ћемо указати на разлике које постоје у правном уређењу управног спора у другим државама насталим на територији СФРЈ.

Осим анализе појмова и института које смо обрађивали у другим правним системима – устројство и надлежност управног судства, круг аката и поступања управе који се могу оспоравати, активна легитимација у управном спору и контролна и овлашћења суда за разрешење управних спорова, осврнућемо се и на пет питања која су посебно интересантна у управном спору Србије и других анализираних земаља: 1) значење законског израза „природа ствари”, који се у већини тих правних система још увек јавља као кључни услов за одлучивање суда у пуној јурисдикцији; 2) однос пуне јурисдикције и ванредних правних средстава у управном поступку; 3) временска димензија одлучивања у пуној јурисдикцији; 4) овлашћење Врховног касационог суда да одлучи у пуној јурисдикцији; 5) решавање управне ствари у спору пуне јурисдикције. Обрадићемо и све предмете у којима је Управни суд одлучивао у пуној јурисдикцији, као и део праксе управних одељења бившег Врховног суда Србије и бивших окружних судова, посебно у вези са анализом значења законског израза „природа ствари”.

1. Развој, организација и надлежност управног судства
1.1. Развој, организација и надлежност управног судства у Србији и
Југославији

Зачеци управног судства у Србији везују се за оснивање Државног савета. Реч је о државном органу чији су се обриси назирани још на самом почетку српске модерне државности, за време Првог српског устанка.¹⁰¹⁸ Ипак, за тренутак настанка управног спора у Србији узима се доношење Намесничког устава, 1869. године.¹⁰¹⁹ Тим уставом је Државном савету дата надлежност да „разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима”.¹⁰²⁰

То не значи да српски управни спор, као и неки други правни системи које смо анализирали, осим своје историје, нема и „праисторију”. Наиме, и пре 1869. године постојала је пракса Државног савета, која је била ослоњена на „право надзора над радом министара”,¹⁰²¹ прописано Законом о устројству Државног савета из 1839. године,¹⁰²² да прима жалбе грађана на решења министара и да, иако се радило о обичним представкама, то јест грациозној правној заштити, захтева објашњења од министара и да их позове на своје седнице, те да у одређеним случајевима исходи и то да министар сам промени своју одлуку.¹⁰²³

¹⁰¹⁸ Сагадин, *op. cit.*, стр. 155.

¹⁰¹⁹ Томић, *Коментар Закона о управним споровима*, *op. cit.*, стр. 78; Милков, *op. cit.*, стр. 56; Јеринић, Јелена, *Судска контрола управе у нашем и упоредном праву*, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета Унион, Београд, 2011, стр. 46, са даљим цитатима у фусноти 117.

¹⁰²⁰ Томић, *Коментар Закона о управним споровима*, *op. cit.*, стр. 78.

¹⁰²¹ Сагадин, *op. cit.*, стр. 177.

¹⁰²² *Ibid.*, стр. 158–176.

¹⁰²³ Делотворност заштите права и интереса појединаца, коју је на тај начин пружао Државни савет зависила је од стицаја политичких околности у земљи, те је била знатнија у периоду владавине Уставобранитеља и друге владавине кнеза Михајла, а мања у периоду друге владавине кнеза Милоша. *Ibid.*, стр. 177–180.

Који год тренутак узели за настанак управног спора у Србији, а слажемо се да је најпримеренији моменат кад су одлуке Државног савета постале обавезујуће за органе управе (Намеснички устав од 1869. године), у периоду до настанка Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, једина управносудска инстанца у Србији био је Државни савет.

Када је донет Видовдански устав и устројена нова држава, усвојен је и Закон о Државном савету и управним судовима из 1922. године (као и Уредба о пословном реду у Државном савету и управним судовима). Тим законом је основано шест управних судова (са седиштима у Београду, Загребу, Цељу, Сарајеву, Скопљу и Дубровнику, који је 1939. године премештен у Подгорицу), а 1939. године основан је и управни суд у Новом Саду. Државни савет је постао врховни управни суд, а одлучивао је по жалбама на одлуке управних судова и поступао као првостепени управни суд у споровима о законитости указа и министарских решења.¹⁰²⁴ Државни савет и управни судови били су део извршне, а не судске гране власти.¹⁰²⁵

Државни савет и управни судови укинута су по окончању Другог светског рата. У периоду до 1952. године није постојала управносудска контрола управе¹⁰²⁶ већ су правну контролу, по угледу на совјетско управно право, вршили искључиво виши органи управе у облику жалбене, инстанционе контроле.¹⁰²⁷

Судска контрола управе оживела је наново доношењем Закона о управним споровима 1952. године. У периоду до распада СФРЈ, надлежност за разрешавање управних спорова била је подељена између Савезног суда (тужбе против управних аката савезних органа и организација), Врховног војног суда (тужбе против управних аката војних органа и организација) и судова федералних јединица

¹⁰²⁴ Томић, *Коментар Закона о управним споровима*, *op. cit.*, стр. 79

¹⁰²⁵ Костић, *op. cit.*, стр. 62–63.

¹⁰²⁶ Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, *op. cit.*, стр. 9–12.

¹⁰²⁷ Посебним законима је спорадично била прописана надлежност редовних судова да одлучују о законитости појединих аката управе, в. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, *op. cit.*, стр. 11; Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ*, *op. cit.*, стр. 18, са даљим навођењем.

(република и аутономних покрајина).¹⁰²⁸ Надлежност за решавање спорова о законитости управних аката републичких и покрајинских органа била је уређена прописима тих федералних јединица. Могла су се разликовати три модела.¹⁰²⁹ Тако су у Босни и Херцеговини и Хрватској управне спорове решавали посебни управни судови, а њихови врховни судови само кад је то законом одређено (Босна и Херцеговина), односно о жалби кад је она законом предвиђена (Хрватска). Надлежни за одлучивање у управним споровима у Црној Гори, Словенији, Македонији и САП Косову били су само врховни судови. Најзад, у (централној) Србији и САП Војводини првостепена надлежност била је подељена између окружних и врховних судова.¹⁰³⁰ Потоњи су одлучивали у првом степену о законитости управних аката централних републичких и покрајинских органа, као и по жалби (кад је то законом предвиђено) и ванредним правним средствима.¹⁰³¹

Настанком СРЈ, надлежност за решавање управних спорова у Републици Србији (АП Војводина и АП Косово и Метохија изгубили су сопствено судство) није измењена, остала је подељена између окружних и Врховног суда Србије на описани начин.¹⁰³²

По доношењу Закона о управним споровима 2009. године¹⁰³³ (у даљем тексту: ЗУС), почео је да се примењује и Закон о уређењу судова,¹⁰³⁴ те је од 2010. године у Србији почео са радом Управни суд (чл. 11 и 29 поменутог закона). Реч је о суду републичког ранга, који је надлежан за решавање свих управних спорова у првом и једином степену, с тим што постоји могућност изјављивања ванредног правног средства Врховном касационом суду (чл. 49 ЗУС).

¹⁰²⁸ Стјепановић, *op. cit.*, стр. 801.

¹⁰²⁹ *Ibid.*, стр. 802.

¹⁰³⁰ *Ibid.*

¹⁰³¹ *Ibid.*; Томић, *Коментар Закона о управним споровима, op. cit.*, стр. 81–82.

¹⁰³² Томић, *Коментар Закона о управним споровима, op. cit.*, стр. 81.

¹⁰³³ „Службени гласник РС”, бр. 111/2009.

¹⁰³⁴ „Службени гласник РС”, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011 и 101/2013.

1.2. Развој, организација и надлежност управног судства у другим државама насталим на простору СФРЈ

На територији некадашње СФРЈ, пре 1918. године, управно судство је постојало не само у Кнежевини (Краљевини) Србији, већ и на оним подручјима која су припадала Аустро-Угарској монархији и у Краљевини Црној Гори.

На подручјима која су припадала Аустро-Угарској постојао је двојни систем судства, аустријски и угарски, то јест мађарски. Развој аустријског управног судства описан је раније (в. одговарајући одељак), док је у угарском делу Хабзбуршке монархије, најпре 1883. године, основан финансијски управни суд, а потом и општи управни суд 1896. године.¹⁰³⁵

У Црној Гори (у то време већ Краљевини), Никољданским уставом од 1905. године и Законом о уређењу Државног савјета одређено је да Државни савјет, између осталог, одлучује о жалбама против министарских решења.¹⁰³⁶

Након распада СФРЈ, друге државе настале на њеној територији, попут Србије, измениле су судску надлежност за решавање управних спорова.

Македонија је увела двостепено управно судству 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,¹⁰³⁷ да би изменама Закона из 2010. године био уведен и Виши управни суд.¹⁰³⁸

¹⁰³⁵ Костић, *op.cit.*, стр. 674; Britvić-Vetma, *Upravni spor pune jurisdikcije, op.cit.*, стр. 244-245.

¹⁰³⁶ *Ibid*, с тим што Костић истиче да је управносудска контрола била „врло рудиментарна” и да је овлашћење Државног савјета да одлучује о жалбама против управних аката формулисано у свега једној одредби закона, и то поред бројних других надлежности.

¹⁰³⁷ Давитковски Борче, Павловска-Данева, Ана, „Управни спор у Републици Македонији”, *Правни живот*, бр. 10/2007, Удружење правника Србије, Београд, (849-855), стр. 850.

¹⁰³⁸ Pelivanova, Natasa, 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, доступно на http://www.iaca.ws/files/AdministrativeJudicialActs-Pelivanova_Dimenski.pdf, (1-8), приступљено 23. јануара 2015. године, стр. 3.

Македонија се одлучила за два суда надлежна за подручје целокупне државе, један првостепени, а други жалбени.¹⁰³⁹

Хрватска је 2012. године увела двостепено управно судство. Дотадашњи Управни суд Хрватске постао је Високи управни суд, а основана су четири нова управна суда (у Загребу, Сплиту, Ријеци и Осијеку). Они решавају управне спорове у првом степену, док је Високи управни суд надлежан за одлучивање по жалбама против њихових одлука.¹⁰⁴⁰ За наше истраживање је посебно интересантна чињеница да је другостепена надлежност Високог управног суда ограничена на спорове у којима по уклањању оспорене пресуде предмет није враћен на поновно одлучивање првостепеном управном суду,¹⁰⁴¹ то јест на случајеве који се у домаћој управноправној доктрини одређују као спорови пуне јурисдикције. Иначе, та одредба хрватског закона је уведена новелом из 2014. године, док је у верзији закона из 2012. године било прописано да се жалба може изјавити када је управни суд пресудом сам одлучио о праву, обавези или правном интересу странке.¹⁰⁴² То може указати на лутање у тумачењу те одредбе у пракси.

Реч је, иначе, о врло интересантном решењу са становишта заштите права појединаца. Наиме, у образложењу Закона из 2012. године наводи се да „[к]ад је управни суд одбијањем тужбе потврдио да је одлука законита, чини се непотребним, скупим, спорим и неучинковитим водити и жалбени поступак о истој управној ствари. Међутим, ако је суд својом одлуком усвојио тужбу и реформацијском пресудом сам ријешио управну ствар, све погрешке до којих је могло доћи у том спору могу се коригирати у жалбеном поступку пред Високим

¹⁰³⁹ *Ibid.*

¹⁰⁴⁰ Рајко, Ален, „Почетак provedбе реформе управног спора у Хрватској”, у *Управни спор и организација управних судова*, ур. Шарчевић, Един, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2013. (15–39), стр. 24–25, фуснота 24. Постоје и случајеви у којима Високи управни суд, на основу одредби посебних прописа, поступа као првостепени управни суд. *Ibid.*

¹⁰⁴¹ Чл. 66а Закон о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 23. јануара 2015. године.

¹⁰⁴² Коначни предлог Закона о управним споровима из 2012. године са образложењем, доступно на [file:///C:/Users/User/Downloads/PZE_378%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/PZE_378%20(2).pdf), приступљено 23. јануара 2015. године, чл. 66, ст. 2 Закона.

управним судом”.¹⁰⁴³ Дакле, управи се даје још једна шанса да одбрани своју одлуку, али се иста прилика не пружа тужиоцу. Такво решење недовољно штити тужиоце зато што би управни суд једнако могао да погрешни и одбијањем тужбе.

Такође, наведено законско решење критиковано је и због тога што ограничава простор у којем Високи управни суд може да уједначава судску праксу.¹⁰⁴⁴

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,¹⁰⁴⁵ основала Управни суд, који је почео са радом 2005. године.¹⁰⁴⁶ 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. Наиме, упркос чињеници да је реч о ванредном правном средству – захтјеву 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.¹⁰⁴⁷ Реч је о ванредном правном средству које је познавао и југословенски Закон о управним споровима из 1996. године, а које, како примећују поједини аутори, само могућност оспоравања одлука Управног суда због непотпуно или нетачно утврђеног чињеничног стања или извлачења погрешног чињеничног закључка дели од жалбе, као редовног правног средства.¹⁰⁴⁸ Штавише, погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање ће, по правилу, бити последица

¹⁰⁴³ *Ibid.*, образложење чл. 66.

¹⁰⁴⁴ Рајко, *op. cit.*, стр. 25, фуснота 24.

¹⁰⁴⁵ Вучинић, Станка, Поповић-Кустудић, Љубинка, Буквић, Бисерка, *Судска контрола законитости управних аката, Управни спор – приручник*, Управа за кадрове Црне Горе, Подгорица, 2006, стр. 7.

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*; Радуловић, Бранислав, *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, стр. 54

¹⁰⁴⁷ Ивановић, Сретен, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Специјал, Подгорица, 2004, стр. 284-285.

¹⁰⁴⁸ *Ibid.*, стр. 285.

повреде одређених правила поступка, било оних о саслушању странке било правила доказног поступка. Такође, како суд и иначе ретко сам утврђује чињенице у управном спору, ретко би се чињенична грешка и могла јавити као основ за оспоравање одлуке Управног суда. Најзад, најбољи показатељ широких могућности изјављивања тог правног средства било би његово поређење са захтевом за преиспитивање судске одлуке из чл. 49 и 64 ЗУС Србије. Оно се може изјавити из истих разлога (повреда материјалног права и правила поступка), али само у тачно одређеним, врло рестриктивно постављеним случајевима (кад је то предвиђено посебним законом, кад је жалба у управном поступку у тој ствари била искључена, кад је Управни суд одлучио у пуној јурисдикцији, кад је поступак пред Управним судом поновљен). Дакле, тако постављено правно средство, једва ограничено непостојањем једног основа за побијање оспорене првостепене одлуке, упркос чињеници да је одређено као ванредно правно средство, у пракси готово да чини управни спор у Црној Гори двостепеним. Из тога следи да, упркос организационим сличностима (један специјализовани управни суд и највиши суд опште надлежности), постоји велика практична разлика између управног спора у Србији и Црној Гори.

Босна и Херцеговина је сложена држава са четири судска система, Босне и Херцеговине, Републике Српске, Федерације БиХ и Дистрикта Брчко.¹⁰⁴⁹ 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 (Суда БиХ на нивоу Босне и Херцеговине, окружних судова у Републици Српској, кантоналних судова у Федерацији БиХ и Основног суда Дистрикта Брчко).¹⁰⁵⁰ Слично као и у Црној Гори, управни спор је једноступен,

¹⁰⁴⁹ Куленовић, Златко, „Карактеристике нормативног уређења управног спора у БиХ и успостава управних судова”, у *Управни спор и организација управних судова*, ур. Шарчевић, Един, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2013. (77–102), стр. 77.

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, стр. 78; Голијанин, Сања, „Управни спор пуне јурисдикције у законодавству Републике Српске”, *Зборник радова Правног факултета у Источном Сарајеву*, Пале 2009. (295–305), стр. 296; Побрић, Нурко, „Управни спор у Федерацији БиХ – могућност одлучивања у спору пуне јурисдикције”, у *Управни спор и организација управних судова*, ур. Шарчевић, Един, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2013. (103–124), стр. 104.

али постоји једнако широка могућност изјављивања (због повреде материјалног права и правила поступка), више термилошки, него суштински, ванредног правног средства – захтјева за (ванредно) преиспитивање судске одлуке. То правно средство се изјављује највишим судовима опште надлежности на одговарајућем нивоу (Апелационо веће Суда БиХ на нивоу Босне и Херцеговине и против одлуке највишег суда Дистрикта Брчко у конкретној ствари, Врховни суд РС на нивоу Републике Српске и кантонални суд [ако су повређени кантонални прописи] или Врховни суд Федерације БиХ [ако су повређени прописи Федерације БиХ] на нивоу Федерације БиХ).¹⁰⁵¹ Осим те, назовимо је квазидвостепености управног спора, у одређеним територијалним јединица у Босни и Херцеговини постоји и могућност подношења жалбе. Наиме, у Дистрикту Брчко жалба се, уз упућивање на сходну примену правила парничног поступка, може изјавити Апелационом суду. У Републици Српској жалба је допуштена, али само кад је то предвиђено посебним законом (исто решење је садржао и југословенски Закон о управним споровима из 1996. године).¹⁰⁵² Другим речима, упркос називу жалба, то правно средство је по могућности изјављивања ванредно правно средство, које није учинило управни спор двостепеним.

Управни спор у Словенији је двостепен. Првостепени суд у управним споровима је Управни суд. То је суд посебне надлежности, републичког ранга, који је основан 1998. године.¹⁰⁵³ Против одлука Управног суда може се изјавити жалба или ревизија Врховном суду Словеније,¹⁰⁵⁴ с тим што потоњи поступа као првостепени суд у споровима који се тичу избора за национални парламент и

¹⁰⁵¹ Куленовић, *op. cit.*, стр. 88.

¹⁰⁵² Куленовић, *op. cit.*, стр. 85–86.

¹⁰⁵³ *Administrative Justice in Europe, Report for the Republic of Slovenia*, доступно на http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/slovenia/slovenia_en.pdf, приступљено 24. јануара 2015. године, point 6; Kovač, Polonca, „Modernizing Administrative Procedural Law in Slovenia as a Driving Force of Efficient and Good Administration”, доступно на <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan049016.pdf>, приступљено 24. јануара 2015. године, р. 2.

¹⁰⁵⁴ *Administrative Justice in Europe, Report for the Republic of Slovenia*, доступно на http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/slovenia/slovenia_en.pdf, приступљено 24. јануара 2015. године, point 6; Куленовић, *op. cit.*, стр. 95.

председника Републике.¹⁰⁵⁵ Врховни суд има посебно управно одељење, као и засебна, специјализована већа за спорове који се тичу права на азил и пореза.¹⁰⁵⁶

2. Развој и уређење управног спора

2.1. Обележја управног спора у Србији

Као и у анализи других правних система, осврнули бисмо се на три битна обележја управног спора – врсте аката управе чија правилност може бити оспорена, активну легитимацију тужиоца и контролна овлашћења суда. Овлашћења суда за разрешење управног спора биће обрађена засебно, у одељку који следи.

Предмет управног спора у Србији може бити законитост искључиво појединачних правних аката. За разлику од ранијих прописа, важећи ЗУС проширује круг тих аката тако што, осим управних аката, може да буде оспорена и законитост других коначних појединачних правних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, а у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, као и законитост других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено (чл. 3 ЗУС). Предмет спора може да буде и законитост коначног ћутања управе (чл. 15 ЗУС) и акцесорни захтев за повраћај одузетих ствари или накнаду штете која је тужиоцу нанета извршењем акта који се оспорава (чл. 16 ЗУС).

Тужилац у управном спору може да буде физичко или правно лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес. Управни спор могу да покрену и државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају

¹⁰⁵⁵ Чл. 2 Закона о управном спору Словеније, доступно на <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>, приступљено 24. јануара 2015. године.

¹⁰⁵⁶ *Administrative Justice in Europe, Report for the Republic of Slovenia*, доступно на http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/slovenia/slovenia_en.pdf, приступљено 24. јануара 2015. године, point 6.

својство правног лица, ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. Управни спор могу да покрену и јавни тужилац, ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, и јавни правобранилац, ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе (чл. 11 ЗУС).

Што се контролних овлашћења суда тиче, она су, што је правило у упоредном праву, ограничена на контролу законитости оспореног акта. Дакле, суд не може, као, на пример, у швајцарском праву (в. одељак о швајцарском управном спору), да контролише целисходност оспореног акта. Управни суд притом контролише сва правна и чињенична питања, укључујући и правно везане елементе дискреционих управних аката, то јест контролише да ли је у акту који је донет по слободној оцени орган прекорачио границе законског овлашћења и да ли је такав акт донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато (чл. 24 ЗУС).

2.2. Развој и облици спора пуне јурисдикције у праву Србије

Постоје три кључна тренутка у развоју управног спора пуне јурисдикције у српском праву.

Први облик спора пуне јурисдикције уведен је Законом о Државном савету и управним судовима из 1922. године. Тада је први пут у домаћем праву дошло до раслојавања управног спора. До тада је било могуће искључиво да се оспорени управни акт поништи, а не и да суд, под било којим условима, донесе пресуду којом ће заменити уклоњени акт. Тим законом је дато овлашћење Државном савету да у случају ћутања органа управе у извршењу његове одлуке донесе одговарајући акт уместо њега. Члан 43. тог закона гласио је: „У колико пресуде Државног савета и управних судова захтевају издавање новог управног акта, а управна власт га не донесе у року од три месеца одкад јој је достављена пресуда, има онај, у чију корист је донета пресуда, право да се жали Државном савету. Државни савет донеће у том случају решење, којим се потпуно замењује управни

акт.¹⁰⁵⁷ У ЗУС-у се тај облик спора пуне јурисдикције везује за појам пасивног непоступања по пресуди (чл. 71), то јест ћутања туженог органа у извршењу пресуде којом је Управни суд поништио оспорени акт. Специфичност тог облика решавања управне ствари у управном спору јесте то што суд доноси решење, а не пресуду (чл. 71, ст. 3). Реч је о мериторном акту којим се извршава ранија пресуда. Разлог за недоношење пресуде је чињеница да нема управног акта који би требало да буде уклоњен пресудом јер је то већ учињено ранијом пресудом, која се извршава доношењем решења од стране суда.

Могућности одлучивања у пуној јурисдикцији проширене су доношењем Закона о управним споровима из 1952. године. Тад је први пут предвиђено да суд у управном спору може да одлучи у пуној јурисдикцији на основу тужбе поднете против управних аката донетих у стварима социјалног осигурања.¹⁰⁵⁸

Највећа измена уведена након 1952. године, која важи до данашњег дана, јесте проширење могућности одлучивања у спору пуне јурисдикције ван домена социјалног осигурања. Законом о управним споровима из 1965. године спор пуне јурисдикције одређен је генералном клаузулом, то јест у свим посебним управним областима, уз испуњење два услова: да то дозвољава природа ствари и да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то.¹⁰⁵⁹ ЗУС уређује тај, основни облик спора пуне јурисдикције у чл. 43. Осим тих услова (природа ствари, утврђено чињенично стање), важећи Закон уводи и једну новину – прописује два случаја искључења спора пуне јурисдикције. Управном суду није дозвољено да одлучује у пуној јурисдикцији ако је предмет управног спора законитост дискреционог управног акта, као и кад је пуна јурисдикција изричито искључена посебним законом. Одлучивање у пуној јурисдикцији појачано је обавезом Управног суда да одлучи у спору пуне јурисдикције у случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је

¹⁰⁵⁷ Франтловић, Боривоје, *Коментар Закона о Државном савету и управним судовима*, Геца Кон, Београд 1935, стр. 80.

¹⁰⁵⁸ Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ, op.cit.*, стр. 87.

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*

сам утврђивао чињенично стање (осим ако је такав спор законом искључен), као и обавезом да се посебно наведу разлози због којих није прихваћен захтев странке да се пресудом реши и сама управна ствар.

Осим два наведена облика спора пуне јурисдикције, ЗУС у још два случаја овлашћује Управни суд да својом пресудом реши управну ствар – у случају ћутања управе, под условом да суд располаже потребним чињеницама а природа ствари то дозвољава (чл. 44), као и у случају активног непоступања по пресуди, то јест у случају кад тужени донесе нови акт у извршењу пресуде али противно правном схватању суда и/или примедбама суда у погледу поступка, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена (чл. 70).

Треба приметити да законодавац посебно инсистира на пуној јурисдикцији у случају ћутања управе. Наиме, за разлику од осталих случајева у којима је Управни суд овлашћен да сам реши управну ствар (кад је оспорени акт поништен или у случају активног непоступања по пресуди), законодавац у случају ћутања управе, било по захтеву странке, било у извршењу пресуде (пасивно непоступање по пресуди) не искључује одлучивање у пуној јурисдикцији зато што је оспорена законитост дискреционог управног акта или зато што је пуна јурисдикција искључена посебним законом.¹⁰⁶⁰ Такво законско решење би могло да се оправда чињеницом да орган управе не заслужује другу прилику за одлучивање јер није

¹⁰⁶⁰ Томић сматра да и у та два случаја важе искључења прописана у чл. 43, ст. 2 и 3 Закона о управним споровима (дискрециони акт и искључење пуне јурисдикције посебним законом) – Томић, *Коментар Закона о управним споровима, op. cit.*, стр. 523–524, 526. Системским тумачењем Закона може се доћи до другачијег закључка. Наиме, сигурно је да се поменути искључења тичу облика спора пуне јурисдикције из чл. 43, ст. 1. Такође, неспорно је да то важи и за спор пуне јурисдикције у случају активног непоступања по пресуди јер се у чл. 70, ст. 1 изричито наводи: „Суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена” (подвукао аутор), па и код обавезујућег спора пуне јурисдикције из чл. 43, ст. 5: „У случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у спору пуне јурисдикције, осим ако је такав спор законом искључен” (подвукао аутор). Управо чињеница да се *argumentum a contrario* на тим местима помиње, а у чл. 44 и 71 Закона не, наводи на закључак да пуна јурисдикција у потоњим случајевима није искључена по та два основа.

искористио могућност да о захтеву странке одлучи у току управног поступка, па и све до окончања управног спора, који може дуго да потраје, односно зато што није поштовао одлуку суда. То је заправо санкција коју је законодавац наменио лошем раду или, боље речено, нераду управе, која није неуобичајена у упоредном праву. На пример, видели смо да је то годинама била једина ситуација у којој је аустријски управни суд био овлашћен да својом пресудом реши и сам предмет управног поступка, као и да је до 1952. године то био једини облик спора пуне јурисдикције код нас. Дакле, управа у том случају не треба да буде „заштићена” од преузимања надлежности од стране Управног суда, па чак и ако постоји неко од та два законска искључења.

Осим поништавања или оглашавања оспореног акта ништавим (чл. 42, ст. 1 и 3) и наведених случајева у којима је овлашћен или обавезан да реши и саму управну ствар, ЗУС овлашћује Управни суд да, на одговарајући захтев тужиоца, донесе и две врсте утврђујућих, деклараторних пресуда. Наиме, Закон прописује да ће се, ако се тужба уважава а тужбени захтев је да се утврди незаконитост акта без правних дејстава, или се тужбени захтев састоји само у утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пред судом, суд у пресуди ограничити на тражено утврђење (чл. 42, ст 2). Најзад, Управни суд је овлашћен и да, по поништавању или оглашавању оспореног акта ништавим, одлучи о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете, под условом да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то (чл. 45). Разлика потоњег овлашћења у односу на субјективни спор пуне јурисдикције у француском праву (в. одељак о француском управном спору), где управносудска инстанца одлучује о накнади штете коју је управа причинила тужиоцу својим чињењем или нечињењем, јесте у томе што је то акцесорни, а не главни захтев тужиоца, те му мора претходити уклањање оспореног акта због незаконитости.

Поред ЗУС, три посебна закона садрже одредбе од значаја за одлучивање суда у пуној јурисдикцији. Тако Закон о заштити конкуренције предвиђа да ако Управни суд утврди да је оспорено решење Комисије за заштиту конкуренције којим је изречена управна мера (посебна врста казнене санкције) неком учеснику на тржишту, незаконито само у делу који се односи на висину новчаног износа

одређене управне мере, по правилу пресудом преиначити оспорено решење у том делу, под условима прописаним законом којим се уређују управни спорови (чл. 72, ст. 3). Такође, Закон о локалним изборима¹⁰⁶¹ предвиђа да, када нађе да оспорену одлуку изборне комисије треба поништити, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то, Управни суд својом одлуком може мериторно решити изборни спор и да одлука суда у свему замењује поништени акт (чл. 55, ст. 2). Закон о банкама,¹⁰⁶² с друге стране, сагласно чл. 43, ст. 3 ЗУС-а, искључује могућност да Управни суд реши управну ствар за чије је решавање законом утврђена надлежност Народне банке Србије (чл. 9, ст. 6).

Прва два закона не доносе нове услове под којима суд одлучује у пуној јурисдикције, већ само, да се тако изразимо, „подстичу” суд да у тим случајевима чешће одлучује у пуној јурисдикцији. Постоји, пак, једна нелогичност у та два прописа. Наиме, услов „природе ствари” је настао тек 1965. године и био је последица проширења могућности одлучивања у пуној јурисдикцији у свим управним областима, а не само, као што је до тада био случај, у области социјалног осигурања. из тога следи да је поменуто нормативно уређење било последица чињенице да законодавац није био у стању да у свим тим управним областима, са свим њиховим специфичностима и релативно честим изменама, скроји одредбу која би била увек спроводива. С друге стране, остаје нејасно зашто је законодавац поновио услов „природе ствари” приликом уређивања спора пуне јурисдикције на нивоу две конкретне управне области, локалних избора и банкарског пословања. Законодавац је могао да зна да ли би одлучивање у пуној јурисдикцији у тим областима било изводљиво или не, те да поменути услов изостави.

Треба поменути и то да је одлучивање у пуној јурисдикцији некад обавеза суда, а некад само могућност. Суд је, уз испуњење одговарајућих услова, дужан да одлучи у пуној јурисдикцији у следећим случајевима: 1) када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за

¹⁰⁶¹ „Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 34/2010 и 54/2011.

¹⁰⁶² „Службени гласник РС”, бр. 107/2005 и 91/2010.

тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање; 2) у случају активног непоступања по пресуди и 3) у случају пасивног непоступања по пресуди. Одлучивање у пуној јурисдикцији је само могућност којом суд располаже у случају: 1) кад је оспорени акт поништен (основни облик, из чл. 43, ст 1 Закона); 2) кад је утврђена незаконитост ћутања управе; 3) кад одлучује о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете;¹⁰⁶³ 4) у случајевима предвиђеним Законом о заштите конкуренције (стоји да ће суд „по правилу” одлучити у пуној јурисдикцији) и Законом о локалним изборима.

Додали бисмо најзад и да нема места подели управних спорова у домаћем праву на спор о законитости и спор пуне јурисдикције јер у свим случајевима у којима је Управни суд овлашћен или обавезан да реши управну ствар томе претходи оцена законитости оспореног акта или ћутања управе. Другим речима, „и спор пуне јурисдикције [је] у својој сржи спор о законитости, с проширеним досегом судске заштите”.¹⁰⁶⁴ Крбек додаје да је спор пуне јурисдикције у нашем праву, као наставак спора о законитости, „строго адхезиони поступак”.¹⁰⁶⁵

2.3. Обележја управног спора у другим државама насталим на простору СФРЈ

У овом одељку ћемо указати искључиво на разлике које постоје између права Србије и права других држава насталих на простору СФРЈ у погледу врсте аката и поступања управе чија се законитост може оспоравати у управном спору, у погледу правила о активној легитимацији у управном спору и контролних овлашћења суда.

¹⁰⁶³ Томић, Зоран, *Предговор уз Закон о управним споровима*, Службени гласник, Београд 2010, стр. 39–41; Ивановић, Јелена, „Спор пуне јурисдикције у управно-судској пракси Републике Србије”, у *Управни спор и организација управних судова*, ур. Шарчевић, Един, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2013. (57–76), стр. 72.

¹⁰⁶⁴ Рајко, *op. cit.*, стр. 19.

¹⁰⁶⁵ Крбек, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, knjiga III, op. cit.*, str. 362–363.

Македонски управни спор не разликује се суштински од управног спора у Србији у погледу контролних овлашћења суда,¹⁰⁶⁶ већ разлика постоји само у погледу друга два анализирана питања.

Осим законитости управних аката, у управном спору у Македонији може се оспоравати и законитост управних уговора и решења органа управе који су донети у прекршајном поступку.¹⁰⁶⁷ Закон о управним споровима Македоније помиње и да се у управном спору, али уз примену одредаба Изборног закона, одлучује и о законитости појединачних аката издатих у изборном поступку, као и о изборима, именованима, постављењима и разрешењима јавних функционера и највиших државних службеника, укључујући и оне које именују парламент и шеф државе.¹⁰⁶⁸

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.¹⁰⁶⁹

Хрватски Закон о управним споровима разликује се од српског парњака само у погледу у погледу аката и поступања управе чија законитост може бити предмет спора. Осим појединачних једностраних правних аката којима се одлучује о правима, обавезама и правним интересима странке, предмет хрватског управног спора може бити и законитост одређених општих правних аката управе, управних уговора и управних радњи.

¹⁰⁶⁶ Чл. 10 Закона за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 27. јануара 2014. године.

¹⁰⁶⁷ Чл. 2, ст. 3 Закона за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 27. јануара 2014. године; Давитковски, Павловска Данева, *op. cit.*, стр. 851–853.

¹⁰⁶⁸ Чл. 2, ст. 1 и 2 и чл. 9, тач. 2 Закон за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 27. јануара 2014. године; Давитковски, Павловска Данева, *op. cit.*, стр. 851–853.

¹⁰⁶⁹ Чл. 3 Закона за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 27. јануара 2014. године.

Значајна новина у хрватском управном спору је могућност оцене законитости управних прописа, и то оних чији су доносиоци јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, правних лица која имају јавна овлашћења или која обављају јавну службу.¹⁰⁷⁰ 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.¹⁰⁷¹ 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 пропису повређена права или интереси.¹⁰⁷² 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.¹⁰⁷³ 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,¹⁰⁷⁴ не и да га замени сопственом одлуком.

Закон прописује да се у 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 је повређено право, обавеза или правни интерес странке, а против кога није предвиђено редовно правно средство.¹⁰⁷⁵

¹⁰⁷⁰ Чл. 3, ст. 2 Закона о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 26. јануара 2015. године.

¹⁰⁷¹ Чл. 83 Закона о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 26. јануара 2015. године.

¹⁰⁷² *Ibid.*

¹⁰⁷³ *Ibid.*

¹⁰⁷⁴ Чл. 58 и 86 Закона о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 26. јануара 2015. године.

¹⁰⁷⁵ Чл. 3, ст. 2 и 4 Закона о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 26. јануара 2015. године.

Црногорски¹⁰⁷⁶ и босански¹⁰⁷⁷ управни спор се у погледу три разматрана питања не разликују суштински од законских решења српског права. Словеначки закон се разликује од српског закона утолико што се, осим управних аката, може оспоравати и законитост појединачних аката и радњи којима се посеже у људска права и основне слободе појединца, под условом да није обезбеђена друга врста судске заштите.¹⁰⁷⁸

2.4. Спор пуне јурисдикције у праву других држава насталих на простору СФРЈ

Македонски Управни суд овлашћен је да разреши управни спор поништавањем оспореног акта у случају да утврди његову незаконитост, као и да под одређеним условима и у одређеним случајевима реши и саму управну ствар.¹⁰⁷⁹

¹⁰⁷⁶ Чл. 1 и 2 Закона о управном спору Црне Горе, доступно на <http://www.ti.gov.me/biblioteka/zakoni>, приступљено 26. јануара 2015. године. 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. 2 Закона о управним споровима Србије).

За правно уређење активне легитимације и контролна овлашћења суда в. чл. 3 и 9 Закона о управном спору.

¹⁰⁷⁷ Детаљно о томе в. Ровић, *op.cit.*, стр. 104-108.

¹⁰⁷⁸ Чл. 2 и 4 Закона о управном спору Словеније, доступно на <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>, приступљено 26. јануара 2015. године. Словеначки закон садржи истоветно решење у погледу предмета спора као и црногорски закон (управни акт и други појединачни правни акт кад је то одређено законом).

За правно уређење активне легитимације и контролна овлашћења суда в. чл. 17 и 27 Закона.

¹⁰⁷⁹ Чл. 39а и 40 Закона за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 27. јануара 2014. године.

Македонски Закон о управним споровима недоследно уређује овлашћења суда у погледу одлучивања о захтеву за повраћај ствари одузете, односно за накнаду штете која је нанета поништеним управним актом.

Закон, наиме, дозвољава тужиоцу да у тужби постави и захтев за повраћај одузете ствари или накнаду штете која је одузета, односно нанета управним актом.¹⁰⁸⁰ Закон прописује и да је у случају поништавања оспореног акта Управни суд дужан да одлучи и о захтеву за повраћај одузете ствари.¹⁰⁸¹ Такво законско решење је за похвалу у односу на законско решење у Србији, које, с једне стране, условљава одлучивање о том захтеву тиме да утврђено чињенично стање пружа основ за то, а с друге стране, и у случају испуњености тог услова, оставља суду дискрецију („може”) да о захтеву одлучи сам или да тужиоца упути на парнични поступак. Ако је странка поставила захтев за повраћај ствари и ствар определила, тешко да би уношење додатне ставке диспозитива, којом се налаже повраћај одузете ствари, представљало превелико оптерећење за Управни суд. У сваком случају, вероватно је да би то оптерећење било далеко мање него потешкоће које би за тужиоца изазвало покретање парничног поступка. Упућивање на парницу било би несразмерно оптерећење за тужиоца. То исто не би важило за накнаду штете јер је вероватније да би то захтевало додатно и, често, несразмерно ангажовање Управног суда на утврђивању испуњености услова за накнаду штете и њене висине, те да би то било примереније да уради надлежни суд у парници.

Упркос том, хвале вредном законском решењу, одредба којом се уређује одлучивање о захтеву за накнаду штете је збуњујућа. Наиме, македонски Закон прописује да ће Управни суд упутити тужиоца да свој захтев за накнаду штете оствари у парничном поступку.¹⁰⁸² Неразумљиво је зашто онда Закон прописује могућност да се у управном спору поднесе захтев за накнаду штете причињене

¹⁰⁸⁰ Чл. 11 Закона за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 27. јануара 2014. године.

¹⁰⁸¹ Чл. 40, ст. 3 Закона за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 27. јануара 2014. године.

¹⁰⁸² *Ibid.*

извршењем незаконитог акта управе ако Управни суд није овлашћен да о њему одлучи, већ је, по слову закона, дужан да тај посао препусти парничном судији.

Македонски закон прописује општу могућност Управног суда да, по поништавању оспореног акта, реши и саму управну ствар, под условом да природа ствари то дозвољава и да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то.¹⁰⁸³ Осим тога, Закон обавезује Управни суд да то учини у следећим случајевима: 1) ако је акт поништен због погрешне примене права; 2) у споровима који се тичу управних уговора; 3) ако је поништен акт који је донео орган управе у прекршајном поступку; 4) ако се поступак одужио, а реч је о предмету у којем је чињенично стање утврђено у управносудском поступку; 5) ако је раније поништио управни акт пресудом, а орган није поступио по пресуди (ћутање у извршењу пресуде); 6) ако је раније поништио управни акт пресудом, а орган је донео нови акт противно правном схватању суда и примедбама суда у погледу поступка; 7) у случају кад је пред Управним судом оспорено ћутање управе.¹⁰⁸⁴

Хрватски Закон о управним споровима иде најдаље у намери да афирмише начело да се суд у управном спору не ограничи на поништавање оспореног акта, односно налагање доношења акта у случају незаконитог ћутања управе. Чак се у закону не наводи изричито могућност да управни суд само поништи оспорени акт и да врати предмет на поновно одлучивање туженом, већ је то имплицитно садржано у одредби која говори о пуној јурисдикцији. Закон прописује да је у случају усвајања тужбе против акта или ћутања управе управни суд обавезан да, осим поништавања акта, одлучи и о самој ствари (хрватски закон не говори о управној ствари), осим ако то не може да учини с обзиром на природу ствари или ако је тужени решавао по слободној оцени.¹⁰⁸⁵

Хрватски управни судови су овлашћени и да у случају утврђивања ништавости појединачног правног акта (у закону се каже „одлуке”) или управног

¹⁰⁸³ Чл. 40 Закона за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 27. јануара 2014. године.

¹⁰⁸⁴ *Ibid.*

¹⁰⁸⁵ Чл. 58, ст. 1 и 3 Закон о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 29. јануара 2015. године.

уговора тај акт или уговор огласи ништавим. Ако суд утврди да је јавноправно тело незаконито раскинуло управни уговор, поништиће такву одлуку пресудом.¹⁰⁸⁶

Слично немачкој *Leistungsklage*, управни суд ће наложити субјекту управе који није поступио сагласно прописима, појединачној одлуци или управном уговору одговарајуће поступање, то јест предузимање одговарајућих управних радњи, у примереном року.¹⁰⁸⁷

Хрватски Закон иде најдаље у погледу одлучивања о споредним захтевима, те прописује да ће управни суд у оквиру тужбеног захтева одлучити и о захтеву за повраћај одузете ствари и/или захтеву за накнаду штете. Такође, обавезно ће одлучити и о накнади штете ако утврди да је управни уговор ништав или да је незаконито раскинут.¹⁰⁸⁸ Закон, при томе, не предвиђа могућност упућивања тужиоца да те захтеве остварује у парници.

Најзад, хрватски управни спор одликује и одлучивање у пуној јурисдикцији у другостепеном управном спору. Наиме, Закон прописује да ће Високи управни суд, као жалбена управносудска инстанца, у случају да утврди незаконитост првостепене пресуде, сам отклонити недостатке и пресудом решити ствар.¹⁰⁸⁹

Овлашћења суда за разрешење спора у Црној Гори обухватају могућност поништавања оспореног акта ако се утврди његова незаконитост, да мериторно одлучи о предметној ствари (треба обратити пажњу на то да црногорски закон не

¹⁰⁸⁶ Чл. 58, ст. 2, 5 и 6 Закон о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 29. јануара 2015. године.

¹⁰⁸⁷ Чл. 58, ст. 4 Закон о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 29. јануара 2015. године.

¹⁰⁸⁸ Чл. 59 Закон о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 29. јануара 2015. године.

¹⁰⁸⁹ Чл. 74, ст. 2 Закон о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 29. јануара 2015. године.

користи термин управна ствар) и да одлучи о захтеву тужиоца за повраћај ствари или накнаду штете.¹⁰⁹⁰

Закон прописује да ако поништи оспорени акт, а природа ствари му то дозвољава, Управни суд може мериторно одлучити о предметној ствари, то јест донети акт који у свему замењује поништени акт: 1) ако је сам утврдио чињенично стање на усменој расправи; 2) ако би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити; 3) ако је на основу јавних исправа или других доказа у списима предмета очигледно да је чињенично стање друкчије од оног које је утврђено у управном поступку; 4) ако је у истом спору већ поништен акт, а надлежни орган није у потпуности поступио по пресуди или 5) ако је у истом спору већ поништен акт, а надлежни орган не донесе нови акт у предвиђеном року; 6) ако надлежни другостепени орган није донео акт у року на основу поднете жалбе, односно првостепени орган кад је жалба законом искључена. У случајевима под 4, 5 и 6 Управни суд може и сам утврдити чињенично стање и на основу тако утврђеног чињеничног стања донети пресуду.¹⁰⁹¹

Уређење спора пуне јурисдикције у црногорском закону недоследан је на два места. У једном члану прописује да Управни суд може мериторно да реши предметну ствар уколико му то допушта природа ствари, док у другом поставља додатни услов – да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то.¹⁰⁹² Такође, на једном месту закон говори о томе да је одлучивање у пуној јурисдикцији само могућност („може”), укључујући ситуацију у којој се странка поново обраћа Управном суду због непоступања по претходној пресуди (било доношењем акта који није у складу са пресудом, било ћутањем у извршењу

¹⁰⁹⁰ Чл. 37 Закона о управном спору Црне Горе доступно на <http://www.ti.gov.me/biblioteka/zakoni>, приступљено 26. јануара 2015. године.

¹⁰⁹¹ Чл. 35 Закона о управном спору Црне Горе, доступно на <http://www.ti.gov.me/biblioteka/zakoni>, приступљено 26. јануара 2015. године.

¹⁰⁹² Упоредити чл. 35 и 37 Закона о управном спору Црне Горе, доступно на <http://www.ti.gov.me/biblioteka/zakoni>, приступљено 26. јануара 2015. године.

пресуде), док на другом месту то, уз испуњење претходно поменутих услова, прописује као обавезу суда („ће”).¹⁰⁹³

У Босни и Херцеговини постоје четири закона која уређују управне спорове (на нивоу Босне и Херцеговине, Републике Српске, Федерације БиХ и Дистрикта Брчко), али нећемо детаљно обрадити сваки од њих већ ћемо указати на опште карактеристике овлашћења суда за разрешење управних спорова.

Судови у управном спору могу, а то је у свим законима и правило, да пониште оспорени управни акт и да врате предмет на поновно одлучивање туженом органу. Под одређеним условима могу и да одлуче о споредним захтевима за повраћај одузете ствари и/или за накнаду штете проузроковане извршењем поништеног управног акта.¹⁰⁹⁴

У пуној јурисдикцији, судови у Босни и Херцеговини одлучују у следећим случајевима (треба, при томе, имати у виду да сви случајеви нису предвиђени у свим законима и да се услови за решавање и управне ствари у управном спору разликују од закона до закона): 1) када суд на расправи утврди чињенично стање другачије него што је оно било утврђено у управном поступку или ако из исправа и других доказа очигледно следи другачије чињенично стање; 2) када суд отклони процесне пропусте управног органа; 3) ако би поништавање акта и враћање предмета на поновно одлучивање туженом изазвало непоправљиву штету тужиоцу; 4) ако је акт раније поништен, а нови није донет или није донет у складу са пресудом.¹⁰⁹⁵

¹⁰⁹³ Упоредити чл. 35, 58 и 59 Закона о управном спору Црне Горе доступно на <http://www.ti.gov.me/biblioteka/zakoni>, приступљено 26. јануара 2015. године, с тим што се у вези са доношењем новог акта који није у складу са пресудом наводи да ће до одлучивања у пуној јурисдикцији доћи „по правилу” (чл. 58).

¹⁰⁹⁴ Крсмановић, Предраг, „Организација и надлежност управних судова и управни спор пуне јурисдикције у Босни и Херцеговини”, у *Управни спор и организација управних судова*, ур. Шарчевић, Един, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2013. (125–160), стр. 145–146.

¹⁰⁹⁵ Куленовић, *op. cit.*, стр. 84–85; Побрић, *op. cit.*, стр. 113–118; Крсмановић, *op. cit.*, стр. 148–153; Закон о управним споровима БиХ, доступно на http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/1976_ZAKON_O_UPRAVNIM_SPOROVIMA_BIH.pdf, приступљено 29. јануара 2015. године; Закон о управним споровима Републике Српске, доступно на <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/RS-Zakon-o-upravnim-sporovima.pdf>, приступљено 29. јануара 2015. године;

Обележје по којем се спор пуне јурисдикције у Босни и Херцеговини битно разликује од оног у другим државама које су настале на простору СФРЈ јесте непостојање „природе ствари” као услова за одлучивање у пуној јурисдикцији (изузев у Реблици Српској).¹⁰⁹⁶

Словеначки Закон о управном спору овлашћује суд да поништи незаконити управни акт,¹⁰⁹⁷ да одлучи о самој ствари (ни словеначки закон не каже управне ствари) и да досуди повраћај одузете ствари или накнаду штете.

Суд је овлашћен да одлучи о ствари, под условом да то допушта природа ствари и да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то или ако је суд сам утврдио чињенично стање на усменој расправи.¹⁰⁹⁸ Реч је овлашћењу, не и обавези суда. Закон, пак, прописује да ће до одлучивања о самој ствари нарочито доћи у два случаја: 1) ако би само поништавање оспореног акта и враћање ствари на поновно одлучивање надлежном органу тужиоцу нанело штету која би се тешко могла надокнадити; 2) ако тужени изда нови акт који није у сагласности са пресудом којом је суд раније поништио оспорени акт у истој ствари.¹⁰⁹⁹ Закон и даље не чини одлучивање о ствари обавезом суда, већ га само упућује на то да би у поменутиим случајевима до тога по правилу требало да дође. Закон прописује обавезу одлучивања и о самој ствари, уз испуњење наведених услова, у случају ћутања у извршењу пресуде.¹¹⁰⁰

Закон о управним споровима Федерације БиХ, доступно на <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/FBIH-Zakon-o-upravnim-sporovima.pdf>, приступљено 29. јануара 2015. године; Закон о управним споровима Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине, доступно на <http://skupstinabd.ba/zakoni/9/b/1.Zakon%20o%20upravnim%20sporovima%20Brcko%20DC-Sl.glasnik%20Brcko%20DC.br.4-00.pdf>, приступљено 29. јануара 2015. године.

¹⁰⁹⁶ *Ibid.*

¹⁰⁹⁷ Чл. 64 Закона о управном спору Словеније, доступно на <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>, приступљено 29. јануара 2015. године.

¹⁰⁹⁸ Чл. 65, ст. 1 Закона о управном спору Словеније, доступно на <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>, приступљено 29. јануара 2015. године.

¹⁰⁹⁹ *Ibid.*

¹¹⁰⁰ Чл. 65, ст. 2 и 3 Закона о управном спору Словеније, доступно на <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>, приступљено 29. јануара 2015. године.

Поменули смо да се у словеначком управном спору може оспоравати и законитост појединачних аката и радњи којима се посеже у људска права и основне слободе појединца, под условом да није обезбеђена друга врста судске заштите.¹¹⁰¹ Одлучујући у таквим предметима, суд је овлашћен не само да утврди незаконитост оспореног акта или радње, већ и да забрани даље предузимање конкретне радње, да одлучи о тужиочевом захтеву за накнаду штете, да отклони последице задирања у људска права и основне слободе појединца и да успостави законито стање.¹¹⁰² И у том случају овлашћења суда надилазе просто уклањање оспореног акта или радње.

Словеначко право нуди још једно занимљиво законско решење. Наиме, суд је овлашћен да у управном спору одлучи о захтеву за повраћај одузете ствари или накнаду штете само у случају кад је одлучио и о самој ствари.¹¹⁰³ Суд ће упутити тужиоца на парници уколико би одлучивање о тим захтевима значајно одужило трајање управног спора.¹¹⁰⁴

3. „Природа ствари”

Постоје два кључна услова за одлучивање у пуној јурисдикцији – да природа ствари то допушта и да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то.

Други услов ни у теорији ни у пракси не би требало да ствара проблеме приликом тумачења и примене. Док је пре доношења ЗУС-а и могло да се постави питање да ли то „поуздано” чињенично стање мора бити утврђено у управном

¹¹⁰¹ Чл. 4 Закона о управном спору Словеније, доступно на <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>, приступљено 26. јануара 2015. године.

¹¹⁰² Чл. 66, ст. 1 у вези са чл. 4 Закона о управном спору Словеније, доступно на <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>, приступљено 29. јануара 2015. године.

¹¹⁰³ Чл. 67 у вези са чл. 65 Закона о управном спору Словеније, доступно на <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>, приступљено 29. јануара 2015. године.

¹¹⁰⁴ Чл. 67 Закона о управном спору Словеније, доступно на <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>, приступљено 29. јануара 2015. године.

поступку или то може да буде утврђено и у управном поступку и у управном спору,¹¹⁰⁵ таквој дилеми више нема места. То је последица чињенице да ЗУС у ранг начела ставља одредбу о правичности суђења у управном спору, која прописује да у управном спору суд одлучује на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи (чл. 2, поновљено у чл. 33, ст. 1), као и чињенице да изричито предвиђа да је одржавање усмене јавне расправе обавезно кад суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији (чл. 34, ст. 2).

С друге стране, „природа ствари” као правни стандард остаје и у теорији и у пракси споран. Покушали бисмо да разјаснимо његову садржину и да размотримо да ли он треба да постоји. Са тим циљем ћемо представити ставове теоретичара о том питању, а затим видети и да ли постојећа судска пракса може да пружи одговор на питање садржине тог правног стандарда. На крају ћемо преиспитати елементе садржине правног стандарда „природе ствари” који произлазе из теоријских виђења и управносудске праксе.

3.1. „Природа ствари” у теорији и пракси

Док се неки од аутора који су анализирали спор пуне јурисдикције у Србији и другим земљама насталим на простору СФРЈ нису бавили тим питањем, истичући да то питање треба да осветли судска пракса,¹¹⁰⁶ они који јесу, истичу да „природа ствари” не би дозволила суду да одлучи у пуној јурисдикцији ако постоје сметње техничког карактера, на пример, ако судском пресудом треба заменити путну исправу или дозволу за држање и ношење оружја, која се такође издаје на прописаном обрасцу¹¹⁰⁷ или ако странка тражи издавање уверења о подацима из евиденције коју води орган, а која није доступна суду или када тражи

¹¹⁰⁵ Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ*, *op. cit.*, стр. 93–95.

¹¹⁰⁶ Крсмановић, *op. cit.*, стр. 156. Крсмановић истиче да је искључење пуне јурисдикције због природе ствари остаје фактичко питање које се одређује у сваком конкретном случају.

¹¹⁰⁷ Мајсторовић, Богдан, *Коментар Закона о управним споровима*, четврто издање, Службени лист, 1967, стр. 150. Мајсторовић наводи и да би у неким стварима било могуће одлучивање у пуној јурисдикцији, али да би то изазвало тешкоће и за саму странку, као што је, на пример, издавање грађевинске дозволе. *Ibid.*

издавање плана из катастра,¹¹⁰⁸ као и ако постоје правне сметње, на пример, ако је оспорен збирни управни акт, поготово онај који настаје уз накнадну сагласност или одобрење другог органа.¹¹⁰⁹ Помиње се и да „природа ствари” не дозвољава одлучивање у спору пуне јурисдикције ако је судском пресудом поништен управни акт којим је странци наметнута обавеза, „јер се сврха вођења управног спора постиже истовремено са доношењем одлуке о поништавању оспореног акта”.¹¹¹⁰

Судска пракса у спору пуне јурисдикције врло је оскудна. Иако је од свог оснивања 2010. године решио чак 86.448 предмета,¹¹¹¹ Управни суд Србије је одлучио у пуној јурисдикцији у свега 26 случајева.¹¹¹² Од тог броја, 16 пресуда се тиче изборне материје, уређене посебним законом, који има одредбу чији је циљ подстицање одлучивања у пуној јурисдикцији у тој области (чл. 55, ст. 1 Закона о локалним изборима). Преостаје свега 10 предмета који се тичу других управних области, а који су пресуђени у пуној јурисдикцији. Дакле, у пуној јурисдикцији је

¹¹⁰⁸ Пљакић, Љубодраг, *Практикум за управни спор*, Intermex, Београд 2011, стр. 328; Ивановић, Јелена, *op. cit.*, стр. 64.

¹¹⁰⁹ Прва два услова наведена из Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ*, *op. cit.*, стр. 93.

¹¹¹⁰ Милков, *op. cit.*, стр. 64; Britvić Vetma, *Upravni spor pune jurisdikcije*, *op. cit.*, стр. 300. Бритвић Ветма помиње и да „[н]природа ствари која не допушта спор пуне јурисдикције није одређена законом, али је одређена понекад правним, а понекад само техничким елементима”, али без навођења било каквих примера за те правне и техничке елементе.

¹¹¹¹ У 2014. години било је 20.149 решених предмета (Извештај о раду Управног суда за 2014. годину, доступно на <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radusuda/GODI%C5%A0NJI-IZVE%C5%A0TAJ-ZA-2014.pdf>, приступљено 1. фебруара 2015. године), у 2013. години 18.277 решених предмета (Извештај о раду Управног суда за годину, доступно на <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/useruploads/IZVESTAJ-O-RADU-UPRAVNOG-SUDA-ZA-2013---IV.pdf>, приступљено 1. фебруара 2015. године), у 2012. години 15.807 решених предмета (Извештај о раду Управног суда за годину, доступно на <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radusuda/godisnji%202012.pdf>, приступљено 1. фебруара 2015. године), у 2011. години 18.372 решена предмета (Извештај о раду Управног суда за годину, доступно на <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radusuda/godisnji%202011.pdf>, приступљено 1. фебруара 2015. године), у 2010. години 13.843 решена предмета (Извештај о раду Управног суда за годину, доступно на <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radusuda/godisnji%202010.pdf>, приступљено 1. фебруара 2015. године).

¹¹¹² Аутор је прибавио наведене пресуде од Управног суда, уз информацију да су они пажљиво водили рачуна о свим случајевима у којима је одлучено у пуној јурисдикцији.

пресуђено мање од једне трећине промила свих случајева. Ако се изузму изборни спорови, статистика је још поразнија – тек један случај у сваких 8.500 предмета.

Мали број предмета тешко да може представљати солидну основу за извлачење поузданих закључака. Упркос томе, сви ти предмети биће обрађени како би послужили као помоћни показатељ за одређивање садржине правног стандарда „природе ствари”. Поменуте пресуде биће анализирани у три погледа – управне области у којој су донете, врсте спора пуне јурисдикције у којој су донете (основни облик, ћутање управе, активно и пасивно непоступање по пресуди, повраћај ствари и накнада штете) и одлука које садрже (да ли је суд одлучио само по жалби или и по првостепеном захтеву, да ли је при томе донео мериторну или процесну одлуку).

Ту су, најпре, пресуде којима су разрешени изборни спорови (16),¹¹¹³ од којих се већина тиче локалних избора (13), док се две односе на избор посланика за Скупштину АП Војводине,¹¹¹⁴ а једна на изборе за народне посланике.¹¹¹⁵ Важно је издвојити две потоње категорије изборних спорова због тога што предметни избори нису уређени Законом о локалним изборима, те је суд одлучивао у пуној јурисдикцији само на основу одговарајућих одредаба ЗУС-а. Преостале пресуде (10) донете су у области социјалног осигурања (3),¹¹¹⁶ дечјег додатка (1),¹¹¹⁷ накнаде због престанка запослења брачног друга официра или подофицира (1),¹¹¹⁸ заштите споменика културе (1),¹¹¹⁹ употребе грађевинског

¹¹¹³ Пресуде Управног суда Уж 715/12, Уж 714/12, Уж 713/12, Уж 384/12, Уж 201/12, Уж 198/12, Уж 112/12, Уж 111/12, Уж 110/12, Уж 109/12, Уж 108/12, Уж 107/12 и Уж 88/12.

¹¹¹⁴ Пресуде Управног суда Уж 529/12 и Уж 364/12.

¹¹¹⁵ Пресуда Управног суда Уж 102/12.

¹¹¹⁶ Пресуде и решења Управног суда Уи 187/10, У 2261/12 и У 16417/12.

¹¹¹⁷ Пресуда Управног суда У 3985/10.

¹¹¹⁸ Пресуда Управног суда У 9056/11.

¹¹¹⁹ Решење Управног суда Уи 88/10.

земљишта (1),¹¹²⁰ легализације објеката (1)¹¹²¹ и управљања основним средствима у друштвеној својини (2).¹¹²²

Пресуде у спору пуне јурисдикције донете су на основу тужби којима је први пут предметни спор изнет пред Управни суд у четири случаја (чл. 43, ст. 1 ЗУС-а).¹¹²³ Исто важи за жалбе поднете у изборним споровима (које по својој суштини одговарају тужбама, као иницијалним актима у управном спору). Две пресуде су донете у случају активног непоступања по пресуди (чл. 70 ЗУС-а).¹¹²⁴ Управни суд је донео и четири решења због пасивног непоступања по пресуди (чл. 71 ЗУС-а).¹¹²⁵ Није било случајева одлучивања у пуној јурисдикцији у случају ћутања управе (чл. 44 ЗУС-а),¹¹²⁶ нити пресуда којима се враћа одузета ствар или досуђује накнада штете тужиоцу (чл. 45 ЗУС-а).

Најзад, размотрићемо и одлуке које садрже пресуде донете у пуној јурисдикцији.

У изборним стварима Управни суд је, осим поништавања оспорених решења надлежних изборних комисија (градских или општинских) по жалби (*de facto* тужби), доносио и мериторне одлуке, којима је потврђивао мандате одборника,¹¹²⁷ поништавао изборе на одређеним бирачким местима, уз распуштање бирачких одбора и одређивање понављања избора на тим бирачким местима,¹¹²⁸ одбијао проглашење изборних листа¹¹²⁹ или одбијао приговоре поднете изборним комисијама.¹¹³⁰ У једном предмету је Управни суд донео и

¹¹²⁰ Пресуда Управног суда У 12704/11.

¹¹²¹ Пресуда Управног суда У 33/12.

¹¹²² Решења Управног суда Уи 259/10 и Уи 260/10.

¹¹²³ Пресуде Управног суда У 3985/10, У 33/12, У 9056/11 и У 12704/11.

¹¹²⁴ Пресуде Управног суда У 2261/12 и У 16417/12.

¹¹²⁵ Решења Управног суда Уи 88/10, Уи 187/10, Уи 259/10 и Уи 260/10.

¹¹²⁶ Ивановић, Јелена, *op. cit.*, стр. 66.

¹¹²⁷ На пример, пресуде Управног суда Уж 713/12, Уж 714/12 и Уж 715/12.

¹¹²⁸ Пресуде Управног суда Уж 198/12, Уж 201/12, Уж 364/12, Уж 384/12 и Уж 529/12.

¹¹²⁹ Пресуда Управног суда Уж 88/12.

¹¹³⁰ Пресуде Управног суда Уж 107/12, Уж 108/12, Уж 109/12, Уж 110/12, Уж 111/12 и Уж 112/12.

процесну одлуку – пошто је поништио решење Републичке изборне комисије, одбацио је приговор који није био допуштен.¹¹³¹

У осталим управним областима Управни суд је доносио пресуде којима је поништавао оспорена (првостепена или другостепена решења), а затим признавао тражено право,¹¹³² уважавао жалбу и поништавао првостепена решења, без налагања првостепеном органу да поново одлучи о ствари,¹¹³³ одбијао жалбу¹¹³⁴ (тима потврђујући ожалбено решење) или захтев на основу којег је покренут првостепени управни поступак.¹¹³⁵ Од свих обрађених пресуда, најинтересантнија је она којом је Управни суд поништио решење Секретаријата за социјалну заштиту – Сектора за борачку и инвалидску заштиту Градске управе града Београда. Тим решењем је у поступку ревизије поништено првостепено решење и одбијен захтев странке за признавање права на породичну инвалиднину по палом борцу. Управни суд је затим, уместо туженог органа дао сагласност на првостепено решење којим је тражено право признато.¹¹³⁶ О тој пресуди ће посебно бити речи приликом одређивања садржине правног стандарда „природе ствари”.

Најзад, Управни суд је донео и више решења којима је извршио сопствену пресуду којом је у истој ствари раније поништио оспорени акт, а по којој тужени није поступио (пасивно непоступање по пресуди). Суд је тим решењима одбио два захтева за оглашавање решења ништавим (пошто је у претходном управном спору поништио решење о оглашавању решења ништавим) јер је сматрао да за то нису испуњени услови.¹¹³⁷ У друга два случаја, Управни суд је усвојио жалбу уместо другостепеног органа, поништио првостепено решење, али није сам решио

¹¹³¹ Пресуда Управног суда Уж 102/12.

¹¹³² Пресуда Управног суда У 3985/10. Конкретно се радило о праву на дечји додаток.

¹¹³³ Пресуде Управног суда У 9056/11 и У 16417/12. У оба случаја није било основа за понављање поступка, те је управни орган требало да се уздржи од даљег поступања у предметној ствари.

¹¹³⁴ Пресуда Управног суда У 33/12.

¹¹³⁵ Пресуда Управног суда У 12704/11.

¹¹³⁶ Пресуда Управног суда У 2261/12.

¹¹³⁷ Решења Управног суда Уи 259/10 и Уи 260/10.

управну ствар, већ је вратио првостепеном органу на поновно одлучивање.¹¹³⁸ Иако је скратио целокупан поступак правне заштите, остаје утисак да је Управни суд, ипак, изиграо сврху наведене законске одредбе, чији је циљ да се самовлашће управе оконча и да управна ствар дефинитивно буде уређена у складу са законом.

3.2. Критика теоријских ставова о садржини правног стандарда „природе ствари”

Анализираћемо сад један по један изнете ставове доктрине о ограничењима које у погледу одлучивања у пуној јурисдикцији намеће „природа ствари”.

Као први потенцијални елемент садржине правног стандарда „природе ствари” помињу се сметње техничког карактера, те се наводи да „природа ствари” не би дозволила суду да одлучи у пуној јурисдикцији ако, на пример, судском пресудом треба заменити путну исправу или дозволу за држање и ношење оружја, која се такође издаје на прописаном обрасцу¹¹³⁹ или ако странка тражи издавање уверења о подацима из евиденције коју води орган, а која није доступна суду или када тражи издавање плана из катастра.¹¹⁴⁰

Драгојловић, који се такође приклања ставу да те „техничке сметње” спречавају одлучивање у пуној јурисдикцији, наводи и следеће: „Истина, суд би могао у таквој ствари некад и да одлучи о битним питањима пресудом и да наложи надлежном органу да на тој основи изда дозволу у прописаној форми, или управни акт друге врсте, да орган сам изврши одговарајуће материјалне операције.”¹¹⁴¹ Драгојловић затим негира поменуто могућност истичући да би се у том случају „[п]роблем [би се] сводио на питање како суд да принуди надлежни

¹¹³⁸ Решења Управног суда Уи 88 10 и Уи 187/10.

¹¹³⁹ Мајсторовић, *ор. cit.*, стр. 150.

¹¹⁴⁰ Пљакић, *Практикум за управни спор, ор. cit.*, стр. 328; Ивановић, Јелена, *ор. cit.*, стр. 64.

¹¹⁴¹ Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ, ор. cit.*, стр. 93.

орган да изврши овакву пресуду будући да ауторитет одлука суда није на тако високом нивоу као на пр. у Енглеској (...).”¹¹⁴²

Сматрамо да је Драгојловић био у праву кад је држао да је и у случајевима кад се оспорава акт којим је одбијен захтев, а реч је о управној ствари у којој би, да није одбијен захтев, било издато одређено уверење или исправа или пружена информација, могуће да суд реши пресудом саму управну ствар, то јест да призна странци право на издавање уверења или исправе или пружање информације, а да орган то накнадно само изврши. Постоје три аргумента у прилог ове тезе.

Прво, специфичност тих управних ствари је у томе што се у случају одбијања захтева странке издаје експлицитни управни акт, док се у случају усвајања захтева странке само предузима одређена управна радња – издаје се уверење или исправа или се пружа информација. То не значи да у потоњем случају није донет управни акт, то јест да није одлучено о правима странке у конкретном случају, нити значи да наведена уверења, исправе или информације представљају управни акт. Напротив, ту се јавља један имплицитни, прећутни управни акт, којим је захтев странке усвојен, а који је извршен предузимањем одговарајуће управне радње. Сматрамо да би пресуда Управног суда могла да буде донета у пуној јурисдикцији у таквим стварима и да би један од ставова диспозитива учинио ту одлуку суда о признању права на издавање уверења или исправе или пружање информације видљивом, изричитом. Та одлука би заменила управни акт, који би, да га је тужени донео, био имплицитан. Управи не би остала могућност да предузима било какво даље правно одлучивање, већ само извршење конкретног правног акта.

Други аргумент у прилог те тезе је случај прећутног усвајања захтева странке у случају ћутања управе. Кад посебни закон пропише позитивну претпоставку ћутања управе, догађа се слична ситуација као она која би се догодила када би у таквој врсти управних ствари одлучивао Управни суд у пуној јурисдикцији. Наиме, по сили закона захтев одређеног лица био би усвојен, те би му, на пример, било признато право. Управи не би било дозвољено да даље

¹¹⁴² *Ibid.*

одлучује о тој управној ствари (изузев по правним средствима), већ би била дужна да такав акт, уколико је то потребно, изврши предузимањем одређених управних радњи. Чак и ако би донела одређени акт у форми решења у тој ствари, он би заправо представљао само потврду, оваплоћење већ донете одлуке и једина сврха би му била да олакша правни промет. На пример, чл. 65, ст. 2 Закона о заштити конкуренције прописује да се сматра да је концентрација одобрена ако Комисија за заштиту конкуренције не донесе решење по пријави концентрације учесника на тржишту у законском року, односно не донесе решење у поступку испитивања концентрације по службеној дужности у законском року. Други пример, илустративнији у погледу аката које смо помињали и које би доносио суд, с једне стране, и које би доносила, односно предузимала управа, с друге стране, представља чл. 19 Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре.¹¹⁴³ У том члану се наводи да ако регистратор не одлучи о пријави у законском року, сматраће се да је пријава усвојена, о чему доноси решење и тражену регистрацију, без одлагања, спроводи у регистар. Дакле, у оба случаја је по самој сили закона усвојен захтев и признато право. У нашем случају тај део би учинио Управни суд у пуној јурисдикцији, доносећи изричиту одлуку о томе у пресуди. Затим следи извршење акта, било од странке (спровођење концентрације), било од органа управе (предузима се управна радња уписа у регистар). Најзад, решење које доноси регистратор пример је потврде о садржини имплицитног управног акта који је већ настао по сили закона и којим је решена управна ствар.

Трећи аргумент у прилог изнетог става заснован је на примеру субјекта управе који одлучује мериторно, а који, готово увек, није у могућности да сам изврши сопствене одлуке. Реч је о Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Повереник одлучује по жалбама у случају кад странци, изричито или прећутно, није одобрен приступ информацији која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти (чл. 22, ст. 1 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја).¹¹⁴⁴ Повереник у том

¹¹⁴³ „Службени гласник РС”, бр. 99/2011 и 83/2014.

¹¹⁴⁴ „Службени гласник РС”, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

случају, ако су законом предвиђени услови испуњени, одлучује и о законитости ожалбеног акта или ћутања, али и о праву странке на приступ одређеној информацији. Уколико јој призна право, онда налаже органу управе против чијег акта или ћутања је поднета жалба да информацију учини доступном жалиоцу (чл. 24). Орган управе ту нема више овлашћење да одлучује о управној ствари. О њој је одлучено, странци је признато право. Он само има да изврши одлуку Повереника, који сам то не може да учини јер је реч о информацији коју не поседује. Апсурдно би било рећи да Повереник у таквим ситуацијама одлучује касационо. Напротив, он одлучује мериторно, о самој управној ствари. На исти начин би и Управни суд могао да одлучи о праву на приступ информацији од јавног значаја, те да не уследи никакво правно одлучивање туженог, већ само извршење пресуде. То поготово важи за случајеве у којима није дозвољено да се изричито или прећутно ускраћивање информација побија жалбом која се подноси Поверенику, већ се то чини тужбом која се подноси Управном суду (чл. 22, ст 3). То је уједно аргумент и против Драгојловићеве тврдње да би се у случају одлучивања у пуној јурисдикцији у таквим стварима јавио проблем извршења одлуке суда. Такође, проблем извршења одлуке могао би да се јави и у случају кад Управни суд одлучује у ограниченој јурисдикцији, на пример да неће да донесе управни акт у извршењу пресуде, о чему сведоче одредбе ЗУС-а о правним последицама активног и пасивног непоступања по пресуди, као и готово столетно постојање овлашћења суда да у потоњем случају одлучи у управном спору пуне јурисдикције.

На основу изнетог, заузимамо став да описане „техничке сметње” не могу искључити могућност одлучивања у пуној јурисдикцији већ да се њихова посебност огледа у чињеници да одлука Управног суда замењује управни акт који би, да је донет, био прећутан, имплицитан, а коју орган управе треба накнадно да изврши издавањем уверења или исправе или пружањем информације.

Лука Драгојловић предлаже још један елемент садржине обрађиваног правног стандарда. Он истиче да „природа ствари” не би допустила одлучивање у

пуној јурисдикцији ако је оспорен збирни управни акт, поготово онај који настаје уз накнадну сагласност или одобрење другог органа.¹¹⁴⁵

Са тим циљем, најпре ћемо анализирати поменуту пресуду Управног суда којом је поништио решење Секретаријата за социјалну заштиту – Сектора за борачку и инвалидску заштиту Градске управе града Београда, а којим је у поступку ревизије поништено првостепено решење и одбијен захтев странке за признавање права на породичну инвалиднину по палом борцу, а затим, уместо туженог органа, дао сагласност на првостепено решење којим је тражено право признато.¹¹⁴⁶

Врста решења које је оспорено је, формалноправно посматрано, једноставан управни акт, док по својој суштини, сматрамо, у одређеним случајевима може представљати накнадну сагласност која се даје у поступку доношења збирног управног акта. Наиме, чл. 85 Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца¹¹⁴⁷ предвиђа да првостепено решење којим се утврђује војни инвалидитет, право на личну, породичну и увећану породичну инвалиднину, додатак за негу и помоћ, ортопедски додатак, накнада за време незапослености, право на путничко моторно возило, право на здравствену заштиту и друга права у вези са остваривањем права на здравствену заштиту, подлеже ревизији другостепеног органа у року од три месеца од дана пријема решења. Исти члан предвиђа и да ревизија одлаже извршење решења. Чл. 87 истог Закона прописује да у вршењу ревизије надлежни орган може дати сагласност на решење, може га поништити, изменити или укинути и сам другачије решити ствар, или вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак. Дакле, иако формално засебна, два решења могу чинити целину на начин на који изражене воље више органа чине целину, један управни акт, приликом доношења збирних управних аката. У случају кад орган у поступку ревизије да сагласност, било изричито, било прећутно, пропуштањем да изврши ревизију у законом

¹¹⁴⁵ Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ*, *op. cit.*, стр. 93.

¹¹⁴⁶ Пресуда Управног суда У 2261/12.

¹¹⁴⁷ „Службени лист СРЈ, ” бр. 24/1989, 29/1998, 25/2000 и „Службени гласник РС”, бр. 101/2005 и 111/2009.

прописаном року, акт донет у поступку ревизије не представља самосталан управни акт већ накнадну сагласност у поступку доношења збирног управног акта. Иако је првостепени акт формалноправно већ постојао, тек тад постаје могуће његово извршење. У супротном, ако сагласност не буде дата, првостепени акт ће бити уклоњен. Ако првостепени акт буде поништен, акт донет у поступку ревизије има исте последице као и ускраћивање накнадне сагласности – акт није могао да буде извршен док је постојао, а онда је уклоњен као да никад није постојао. У практичном смислу, акт никад није произвео никакво правно дејство, те се у правном поретку није осетило његово постојање, исто као да изостанком накнадне сагласности збирни управни акт никад није ни настао. Акт донет у поступку ревизије од накнадне сагласности разликује чињеница да он може имати самостално постојање и правно дејство. Наиме, ако је првостепено решење измењено, укинато или поништено, а управна ствар решена решењем донетим у поступку ревизије, потоње решење представља засебан, једноставан управни акт, а не акцесорни акт, какав је накнадна сагласност. На такав закључак упућује и чл. 88 Закона, у којем се наводи да против решења донетог по жалби, као и против решења донетог у вршењу ревизије може да се води управни спор, али да се против решења донетог у поступку ревизије којим је решење првостепеног органа поништено или укинато и враћено на поновни поступак не може водити управни спор, без обзира на то да ли је на првостепено решење изјављена жалба. Из тога произилази и да законодавац прави разлику између решења донетог у поступку ревизије, које представља управни акт, то јест правни акт са самосталним и непосредним правним дејствима (кад је првостепени акт измењен, укинут или поништен, а управна ствар решена решењем донетим у поступку ревизије) и решења донетог у поступку ревизије, које је по суштини накнадна сагласност, као акцесорни акт у поступку настанка збирног управног акта (кад је првостепено решење уклоњено, а предмет враћен првостепеном органу на поновно одлучивање). Искључењем могућности вођења управног спора против таквог решења законодавац је желео да поручи да управни акт никад није ни настао јер накнадне сагласности није било, те се нема шта ни оспоравати пред судом.

Наведена анализа не искључује критику упућену законодавцу. Наиме, питање је да ли је решење о искључењу управног спора у сагласности са чл. 198

Устав Републике Србије, који прописује 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. Уставност те одредбе је упитна и са становишта чл. 4 Устава, који прописује да је правни поредак јединствен, а у вези са чл. 3, ст. 1 и 2 ЗУС, према коме у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита, као 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. Ако је реч о управном акту, онда то законско решење није сагласно Уставу. Из тога произилази да је једини начин да се та одредба не сматра неуставном да се решење органа у поступку ревизије у случају кад је решење првостепеног органа поништено или укинато и враћено на поновни поступак не сматра управним актом, већ накнадном сагласношћу, то јест акцесорним актом. Критика законског решења управо и почива на чињеници да је, ако је већ хтео да се акт донет у поступку ревизије сматра акцесорним актом, то јест само елементом у поступку доношења збирног управног акта, законодавац требало да раздвоји накнадну сагласност на првостепено решење и ревизију, као врсту правне контроле која се предузима по службеној дужности. Стварање хибридног акта као што је онај из чл. 87 Закона, чија се двојна природа огледа и у различитим режимима правне заштите, представља лош правно-политички избор. Додатна критика, ако се прихвати став да се то може сматрати накнадном сагласношћу, произилази из правне везаности органа који је даје. Закон о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца детаљно уређује услове под којима се остварује право на породичну инвалиднину (чл. 30–38, уз опште искључење могућности стицања права предвиђених законом које је прописано у чл. 74). Ни у једној од тих одредаба није дато овлашћење првостепеном или органу који врши ревизију да о признавању тог права одлучује по дискреционој оцени. Која је сврха компоновања воље вишег и нижег органа у поступку доношења управног акта ако је он потпуно правно везан и ако оба органа испитују постојање истих услова за признавање права? У том случају је

требало предвидети правну контролу, која не би била обавезна у сваком случају и уз немогућност извршења донетог акта, чиме се, заправо, решење донето у поступку ревизије изједначава у дејствима са накнадном сагласношћу.

Та пресуда добро илуструје став који желимо да изнесемо о овом питању, а то је да и у случају оспоравања законитости збирних управних аката Управни суд може да одлучи у пуној јурисдикцији. Наиме, чињеница да два или више органа истовремено одлучују о истој ствари или да компонују своје воље давањем претходне или накнадне сагласности или саветодавног мишљења, не утиче на чињеницу да једном кад такав акт настане, а то је тек прибављањем сагласности или мишљења, односно истоветним решавањем одређене управне ствари од два или више органа управе, Управни суд може да реши и саму управну ствар. Једина разлика у односу на случајеве у којима су оспорени једноставни управни акти јесте та да Управни суд решавањем управне ствари одмењује не једног, већ два или више органа управе. Пуна јурисдикција би била искључена једино ако би давање сагласности било у домену дискреционе оцене једног од тих органа или ако би сви они одлучивали по слободној оцени, с тим што би то била последица општег искључења пуне јурисдикције у случајевима у којима је оспорена законитост дискреционог управног акта, а не чињенице да је оспорен збирни управни акт. И иначе би овлашћење за давање сагласности имало највише смисла ако лежи у домену дискреционе оцене. У супротном, то би значило дуплирање или, у бољем случају, поделу посла између два или више органа управе који испитују постојање услова за доношење једног правно везаног акта. У оба случаја је спајање њиховог рада у један управни акт нецелисходно законско решење.

Треба истаћи и то да у случају поништавања правно везаног збирног управног акта доношење судске одлуке у пуној јурисдикцији не би захтевало прибављање било какве сагласности или мишљења туженог или другог органа управе. То произилази из чињенице да се не може пред судом оспоравати акт који је донео један субјект управе, а на који други тек треба да да своју сагласност. Драгојловићево тумачење садржине правног стандарда „природе ствари” као да иде управо у супротном смеру. Он истиче да код збирних аката не би било дозвољено одлучивање у пуној јурисдикцији, а посебно у случају кад се даје

накнадна сагласност. То би се могло протумачити као да је имао у виду могућност да суд поништи и замени сопственом пресудом само акт који је донео један субјект управе, без сагласности другог субјекта управе, па да на наведену пресуду потоњи субјект управе даје своју сагласност. У случају недавања сагласности управни акт није ни настао. У случају давања сагласности приликом доношења правно везаног збирног управног акта, Управни суд поништава заједнички изражену правно релевантну вољу оба субјекта управе и ступа на њихово место. Никаквој накнадној правној делатности управе (дакле, оба субјекта управе) нема места.

Ни то не сматрамо основом за искључење могућности одлучивања у пуној јурисдикцији. Специфичност пуне јурисдикције у том случају представљало би судско одмењивање не једног, већ два или више органа управе, који су донели поништени збирни управни акт.

Последњи предложени елемент садржине правног стандарда „природе ствари” јесте искључење могућности одлучивања у спору пуне јурисдикције ако је судском пресудом поништен управни акт којим је странци наметнута обавеза.¹¹⁴⁸

Треба приметити да ЗУС на више места помиње „природу ствари”. Осим што је помиње у одредбама које уређују различите облике спора пуне јурисдикције – чл. 43, ст. 1, чл. 44, чл. 70, ст. 1 и чл. 70, ст. 3, ЗУС ту синтагму користи и у одредби чл. 69, ст. 2, која гласи: „Ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.” Сматрамо да се садржина правног стандарда „природе ствари” у одредбама које уређују поједине

¹¹⁴⁸ Милков, *op.cit.*, стр. 64; Britvić-Vetma, *Upravni spor pune jurisdikcije, op.cit.*, стр. 300.

облике спора пуне јурисдикције разликује од „природе ствари” из чл. 69, ст. 2 ЗУС-а.¹¹⁴⁹

Потоње помињање „природе ствари” повезано је са одредбом чл. 42, ст 1 ЗУС-а, која прописује да ако се тужба уважава, суд пресудом поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан. Такође, тумачење и примена одредбе чл. 69, ст. 2 ЗУС-а претходи тумачењу и евентуалној примени других одредаба које садрже правни стандард „природе ствари”. Кад поништи оспорени управни акт, Управни суд најпре мора да одговори на питање да ли уопште у конкретном предмету треба донети одлуку којом се решава управна ствар, а тек ако је одговор потврдан, да се определи за враћање предмета, то јест управне ствари која је била уређена поништеним управним актом на поновно одлучивање туженом или за њено решавање пресудом у управној ствари (уколико је одлучивање у пуној јурисдикцији само могућност за суд), односно да преиспита да ли су испуњени услови за одлучивање у пуној јурисдикцији (у случајевима у којима је законом обавезан да одлучи у пуној јурисдикцији). Овде се најбоље види осетна разлика између два правна стандарда одређена истом синтагмом.

Садржина правног стандарда „природе ствари” из чл. 69, ст. 2 ЗУС-а састоји се у одговору на питање да ли је уопште потребно да ико, било Управни суд, било тужени орган управе, поново одлучи о управној ствари. Уколико је поништен оспорени управни акт (наметнута или увећана обавеза или умањено или укинута права), нема потребе за било каквим даљим одлучивањем.¹¹⁵⁰ То је уједно и једини елемент правног стандарда „природе ствари” из чл. 69, ст. 2 ЗУС.

С друге стране, правни стандард „природе ствари” из чл. 43, ст. 1, чл. 44, чл. 70, ст. 1 и чл. 70, ст. 3 ЗУС-а не садржи тај елемент. Да би уопште дошла у обзир примена тих одредаба и следствено тумачење тог правног стандарда,

¹¹⁴⁹ Исто сматра и Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ, op. cit.*, стр. 92. Ту разлику увиђа и Димитријевић, Предраг, „Природа ствари’ у управном и управно-судском поступку”, *Правни живот*, 10/1998, Удружење правника Србије, Београд (73–87), стр. 84–87.

¹¹⁵⁰ Тако и Стјепановић, *op. cit.*, стр. 839

претходно мора да буде утврђено да је поновно судско или управно одлучивање о конкретној управној ствари потребно. Напротив, правни стандард „природе ствари” из поменутих одредаба закона говори о томе да ли Управни суд може и сме да реши конкретну управну ствар.

Дакле, сматрамо да ни то није елемент садржине правног стандарда „природе ствари” из чл. 43, ст. 1, чл. 44, чл. 70, ст. 1 и чл. 70, ст. 3 ЗУС-а, већ да је то елемент правног стандарда из чл. 69, ст. 2 ЗУС-а и да је оно услов да било који субјекат, Управни суд или тужени орган управе, поновно решава управну ствар, а не услов да суд решава управну ствар. Оно се само посредно може сматрати условом за одлучивање у пуној јурисдикцији јер да би Управни суд уопште био овлашћен да реши управну ствар, мора претходно да постоји потреба да се та управна ствар поново реши. Управо је то кључни аргумент за разликовање садржине та два правна стандарда. Док је „природа ствари” из чл. 69, ст. 2 ЗУС-а услов за решавање управне ствари уопште, који се односи и на Управни суд и на орган управе, „природа ствари” из чл. 43, ст. 1, чл. 44, чл. 70, ст. 1 и чл. 70, ст. 3 ЗУС-а је услов за судско решавање управне ствари и реч је о ограничењима која могу бити наметнута искључиво Управном суду, али не и органу управе, јер је он увек овлашћен да у потпуности, мериторно реши управну ствар.

3.3. „Природа ствари” и судска дискреција за одлучивање у пуној јурисдикцији

Поменули смо да ЗУС прописује судско решавање управне ствари некад као обавезу (када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, у случају активног непоступања по пресуди и у случају пасивног непоступања по пресуди), а некад као могућност (кад је оспорени акт поништен (основни облик, из чл. 43, ст 1 Закона), кад је утврђена незаконитост ћутања управе, кад одлучује о захтеву

тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете).¹¹⁵¹ Дакле, у неким случајевима суд располаже дискреционим овлашћењем да одлучи да ли ће решавати и управну ствар или ће се задржати на поништавању оспореног управног акта.

Какав је онда однос судске дискреције за одлучивање у пуној јурисдикцији и правног стандарда „природе ствари“? Да ли потоњи чине само ограничења за судско решавање управне ствари или он обухвата и овлашћење за процену целисходности одлучивања у пуној јурисдикцији?

Сматрамо да правни стандард „природе ствари“ не обухвата и оцену целисходности одлучивања у пуној јурисдикцији. Том ставу у прилог могу се истаћи два аргумента: језички и логички.

Језичко тумачење одговарајућих одредаба ЗУС-а упућује на закључак да се правни стандард „природе ствари“ тиче искључиво препрека за судско решавање управне ствари. То је видљиво како из формулације „ако природа ствари то дозвољава“ (чл. 43, ст. 1, чл. 44 и чл. 71 ЗУС-а), а неспорно произилази из одредбе чл. 70 ЗУС-а, у којој се наводи да ће суд поништити оспорени акт и сам решити управну ствар, „осим ако то *није могуће* због природе те ствари“. Из тога следи да правни стандард „природе ствари“ обухвата околности које онемогућавају судско решавање управне ствари, а не и оне које га чине несврсисходним.

Следи битнији, логички аргумент у прилог изнете тезе. Ако би правни стандард „природе ствари“ обухватао и процену целисходности решавања управне ствари, релевантне одредбе ЗУС-а биле би доведене до апсурда. Наиме,

¹¹⁵¹ Томић, Зоран, *Предговор уз Закон о управним споровима*, *op. cit.*, стр. 39–41; Ивановић, Јелена, *op. cit.*, стр. 72. У већини облика спора пуне јурисдикције (не)обавезност је очигледна. Било да стоји реч „може“ (чл. 44, чл. 45 ЗУС-а), било реч „ће“ (чл. 43, ст. 5, чл. 70, чл. 71 ЗУС-а). Једино у основном облику спора пуне јурисдикције из чл. 43, ст. 1 ЗУС треба ићи и даље од језичког тумачења нормe. Наиме, у тој одредби стоји реч „ће“, што би упућивало на обавезност судског решавања управне ствари уколико су испуњени законом прописани услови. Ипак, систематским тумачењем, повезивањем са чл. 43, ст. 5 ЗУС-а, који тачно одређује у којем случају је обавезно да суд реши и саму управну ствар упркос томе што се конкретан спор први пут износи пред њега, долази се до закључка да судско решавање управне ствари према чл. 43, ст. 1 ЗУС-а представља само могућност.

пуна јурисдикција би била обавезна само у ситуацији из чл. 43, ст. 5 ЗУС-а, али не и у случају активног и пасивног непоступања по пресуди, јер је један од услова и да „природа ствари” дозвољава, односно не онемогућава судско решавање управне ствари. С друге стране, облици пуне јурисдикције из чл 43 и 44 ЗУС-а, одређени само као могућност, то јест остављени суду на дискрецију, били би прожети додатном судском дискрецијом за решавање управне ствари оличеној у правном стандарду „природе ствари”.

Изнето нас наводи на закључак да је ЗУС раздвојио судску дискрецију за одлучивање у пуној јурисдикцији од правног стандарда „природе ствари”, који условљава судско решавање управне ствари непостојањем околности које би тако нешто онемогућавале.

3.4. Садржина и потреба постојања правног стандарда „природе ствари”

Пошто не сматрамо да је било које од предложених ограничења за одлучивање у пуној јурисдикцији део садржине правног стандарда „природе ствари”, поставља се питање шта онда чини садржину тог правног стандарда и да ли уопште постоји потреба за њим. Да бисмо одговорили на то питање, покушаћемо да одредимо његову садржину применом историјскоправног, упоредноправног и циљног тумачења.

Историјскоправно тумачење садржине тог правног појма има два елемента.

Први, правни стандард „природе ствари” уведен је у наше право изменама Закона о управним споровима из 1965. године. До тада је спор пуне јурисдикције био могућ само у области социјалног осигурања. Са система одређивања могућности вођења спора пуне јурисдикције енумерацијом прешло се на систем генералне клаузуле. Из тога произилазе два тумачења садржине правног стандарда „природе ствари”. Према првом, „природа ствари” је ту да омогући суду да у пракси раздвоји оне управне области у којој је одлучивање у пуној јурисдикцији могуће (као што је до тада био случај са управном области

социјалног осигурања) од оних у којима то није случај. Друго тумачење би било оно према којем је од 1965. године могуће водити спор пуне јурисдикције у свим управним областима, а да у оквиру сваке од њих могу да се јаве препреке друге врсте које би спречиле одлучивање у пуној јурисдикцији. Сматрамо да треба прихватити друго тумачење. Тешко би се могао бранити став да читаве управне области, у оквиру којих се јавља и правно везано и дискреционо одлучивање, и имплицитни и експлицитни управни акти, и збирни и једноставни управни акти и тако даље, могу бити неподобне за одлучивање у пуној јурисдикцији. Пре би се рекло да је законодавац сматрао да у свакој од њих може да се догоди да одлучивање суда о управној ствари буде онемогућено неким другим чиниоцем, а не чињеницом да је реч о одређеној управној области. Важнији и, вероватно, убедљивији аргумент од тог логичког аргумента јесте образложење тог законског решења које је пружено у поступку његовог усвајања. Наиме, у образложењу Предлога закона о изменама и допунама Закона о управним споровима из 1965. године наводи се следеће: „По важећем закону суд у управном спору може мораторно решити саму управну ствар само у стварима социјалног осигурања. Изменом која се предлаже даје се суду шире овлашћење у погледу мериторног решавања управне ствари. Друкчије речено, овом допуном, у односу на важећи Закон у ствари се проширује пуна јурисдикција на све управне ствари, разуме се, под условом да постоје услови за мериторно решавање саме ствари.”¹¹⁵²

Најзад, у прилог тој тези иде и законско решење садржано у чл. 43, ст. 3 ЗУС-а, према којем у појединим материјама спор пуне јурисдикције може да буде изричито искључен посебним законом. Чињеница да одређене управне ствари или области морају да буду изузете на тај начин може упутити на закључак да то није покривено правним стандардом „природе ствари”. Пљакић чак сумња и у уставност те одредбе и истиче да је она у супротности са суштином судске власти, јер „[н]ема таквог проблема пред судом који не може бити пресуђен и о коме суд не може да да своје мишљење. Уколико су за одређену материју потребна посебна стручна знања суд ће их обезбедити преко неког од доказних средстава”.¹¹⁵³ Не

¹¹⁵² Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ*, *op. cit.*, стр. 87.

¹¹⁵³ Пљакић, *op. cit.*, стр. 329.

бисмо се сложили са оценом да је та одредба сумњиве уставности јер чл. 198 Устава Србије (Законитост управе) прописује да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити засновани на закону и 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. Устав, дакле, гарантује судску контролу законитости коначних појединачних правних аката управе, за шта је довољно и касационо поступање, то јест није нужно да суд реши и саму управну ствар, докле год су одлуке суда обавезујуће за орган управе у конкретном случају. С друге стране, сложили бисмо се са тврдњом да је та одредба у супротности са суштином судске заштите, не само у управном спору, јер заиста нема правне ствари коју суд није квалификован да реши (*iura novit curia*), док било која стручна ванправна знања могу да се обезбеде извођењем доказа вештачењем. То је уосталом оно што суд у парничном поступку и чини, јер је он увек дужан да спор разреши до краја. Зашто би било дозвољено Управном суду да у истом случају, кад не поседује потребна стручна ванправна знања, управну ствар врати на поновно одлучивање субјекту управе? Не постоји никакво правно релевантно оправдање за такво поступање. Штавише, та одредба представља назадовање у развоју домаћег управног спора, посебно спора пуне јурисдикције, јер је 45 година након проширења домена спора пуне јурисдикције увођењем генералне клаузуле омогућила повратак на систем у којем постоје читаве посебне управне области које представљају „управне забране”. Сматрамо да је у посебно осетљивим управним стварима у одговарајућим управним областима, али не и у читавим управним областима, могла да буде дата дискреција субјекту управе, ако оправдање за тако нешто постоји, те да се тиме искључи спор пуне јурисдикције.

Из претходног аргумента желели бисмо да извучемо још један закључак у погледу садржине правног стандарда „природе ствари”. Неопходна ванправна, а посебно правна стручна знања (ово зато што има оних који тврде да суд не поседује потребна ускостручна правна знања, што је супротно начелу *iura novit curia* и судијском образовању и позиву), не могу никад представљати ограничење

у погледу могућности одлучивања о управној ствари. То не може бити део садржине правног стандарда „природе ствари”, а што је у виду имао и законодавац кад је 1965. године прописао да до пуне судске јурисдикције може доћи у свим посебним управним областима.

Други сегмент историјскоправног тумачења тиче се односа правног стандарда „природе ствари” и искључења спора пуне јурисдикције у случајевима у којима је оспорен дискрециони управни акт и могућности вођења спора пуне јурисдикције у случају кад је оспорена законитост ћутања управе. До доношења важећег ЗУС-а било је нејасно да ли је спор пуне јурисдикције дозвољен у случају поништавања дискреционог управног акта (подразумева се, због незаконитости). Било је аутора који су тврдили да је у том случају суду допуштено да реши управну ствар и то уз вршење дискреционе оцене.¹¹⁵⁴ Други теоретичари су, пак, сматрали да то није допуштено и да представља део садржине правног стандарда „природе ствари”.¹¹⁵⁵ На том становишту је била и судска пракса.¹¹⁵⁶ У пракси је било спорно и то да ли је могуће одлучивање у пуној јурисдикцији у случају оспоравања законитости ћутања управе, које је први пут оспорено у управном спору (дакле, није реч о ћутању у извршењу раније судске пресуде).¹¹⁵⁷ Важећи ЗУС отклонио је те сумње (чл. 43, ст. 2 и чл. 44). Врло је важно имати на уму те детаље развоја спора пуне јурисдикције. Из њих би се могла извући два закључка. Прво, да је правни стандард „природе ствари” можда раније обухватао и неко од

¹¹⁵⁴ Марковић, *op. cit.*, стр. 513–514; Драгојловић, Михаиловић, *op. cit.*, стр. 12.

¹¹⁵⁵ Бачић, Вера, Томић, Зоран, *Коментар Закона о управним споровима*, Службени лист СФРЈ, Београд 1985, стр. 155. Тај став је прихватио и Димитријевић, *op. cit.*, стр. 85.

¹¹⁵⁶ Пљакић, *op. cit.*, стр. 329. Пример такве судске праксе је пресуда којом је Врховни суд Србије издао овлашћење по пријавама страних посматрача за праћење избора за председника Републике, у којој се, између осталог, наводи и следеће: „Ово стога што је у образложењу ожалбеног решења изнела погрешан став према коме Републичка изборна комисија има право да одбије издавање службених овлашћења за праћење избора и у случају испуњења услова из члана 49. Упутства за спровођење Закона о избору председника Републике. У пресуди Врховног суда Србије, у чијем извршењу је донето ожалбено решење, изнет је правни став да члан 49. Упутства регулише поступак издавања овлашћења који се покреће по пријави страних посматрача, а не поступак по захтеву за издавање одобрења на основу слободне оцене.” *Ibid.*, стр. 330–331.

¹¹⁵⁷ Подробно о теоријским ставовима и судској пракси по овом питању в. Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ*, *op. cit.*, стр. 146–156.

та два ограничења, од којих је законодавац, у међувремену, једну изричито уобличио и издвојио из „природе ствари”. Друго, ако се то заиста догодило, онда је могуће и да је издвајањем забране пуне јурисдикције у случају оспоровања дискреционих аката из правног стандарда „природе ствари” потоњи изгубио сврху постојања. Да би се потврдила тачност те тврдње, неопходно је преиспитати и све друге могућности у погледу садржине анализаног правног стандарда и повргнути га телеолошком тумачењу.

Упоредноправно тумачење, такође, има два сегмента.

Правни системи које смо анализирали, а у којима је могућност одлучивања у управном спору пуне јурисдикције одређена генералном клаузулом, не познају ограничење према природи ствари. Реч је о правним системима који су ту могућност увели у последњих неколико година (Аустрија – 2014, Швајцарска и Енглеска – 2007). Тако је у Аустрији управни суд увек дужан да одлучи у пуној јурисдикцији, без испуњења било каквих услова, у случају оспоровања акта управе којим је изречена управна казнена санкција.¹¹⁵⁸ Осим те, „безусловне”, постоји и „условна” пуна јурисдикција. Савезни устав прописује да су управни судови и у свим осталим случајевима дужни да у потпуности разреше спор, без враћања ствари на поновно одлучивање туженом, под условом да је чињенично стање утврђено или ако би у интересу економичности, то јест брзине решавања спора и постизања значајних материјалних уштеда, управни суд требало сам да утврди чињенично стање.¹¹⁵⁹ У Енглеској Закон о трибуналима, судовима и извршењу предвиђа могућност замене поништеног акта одлуком суда, под условом да је поништени акт донео суд или трибунал, да је акт поништен због

¹¹⁵⁸ Чл. 130, ст. 4 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године.

¹¹⁵⁹ Чл. 130, ст. 4. тач. 1 и 2 Савезног устава Аустрије, доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf, приступљено 30 септембра 2014. године; чл. 28, ст. 2 у вези са чл. 28, ст. 4 Закона о управносудском поступку (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz*), доступно на https://www.lvwg-ooe.gv.at/BGBl_I_33_2013.pdf, приступљено 7. октобра 2014. године; Чл. 107, ст. 2 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/ft/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године; Zen-Ruffinen, *op.cit.*, р. 343.

повреде материјалног права и да је доносилац акта могао да одлучи само на један законит начин (другим речима, да се ради о правно везаном акту).¹¹⁶⁰ Најзад, у Швајцарској је прописано и да првостепени управни суд на савезном нивоу, Савезни управни суд, и другостепени суд, Савезни суд, могу сопственом одлуком да одлуче о самој управној ствари (*l'affaire*).¹¹⁶¹ Услови за одлучивање у пуној јурисдикцији или ограничења у том погледу нису прописана у закону, али се примери могу наћи у судској пракси. Пример случаја у којем ће се Савезни управни суд или Савезни суд ограничити на поништавање оспореног акта јесте онај у коме је у првом степену одлучивало тело састављено од стручњака за одређену област, а у спору је остало да се расправе питања за која они поседују неопходна знања,¹¹⁶² уколико би утврђивање чињеничне основе за тако нешто одузело суду превише времена, на пример ако је у управном поступку није уопште одлучивано у меритуму (одбачен захтев), те суд треба готово све одлучне чињенице да утврди сам,¹¹⁶³ или кад је потребно утврдити чињенично стање, јер Савезни суд, као највиша судска инстанца, по правилу, не испитује нити утврђује чињенично стање.¹¹⁶⁴ Швајцарски пример могао би да заведе чињеницом да управни суд неће одлучивати у пуној јурисдикцији уколико је у првом степену одлучивало тело састављено од стручњака за одређену област, а у спору је остало да се расправе питања за која они поседују неопходна знања. То би могло да наведе на закључак да је пуна јурисдикција у одређеним управним областима искључена због специфичности знања неопходног за решавање управне ствари. То, ипак, није случај. Наиме, у швајцарском управном спору Савезном управном суду је дозвољено да врши не само контролу законитости, већ и целисходности оспореног акта.¹¹⁶⁵ Из тога следи да би, чак и у случају да је оспорен дискрециони

¹¹⁶⁰ Craig, "Substance and procedure in judicial review", *op.cit.*, p. 89.

¹¹⁶¹ У чл. 61, ст 1 Савезног закона о управном поступку, између осталог, стоји: „*L'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire*”, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

¹¹⁶² Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif*, *op.cit.*, p. 459.

¹¹⁶³ Rhinow, *op.cit.*, p. 450.

¹¹⁶⁴ Zen-Ruffinen, *op.cit.*, p. 343.

¹¹⁶⁵ Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, *op.cit.*, pp. 432-433; Zen-Ruffinen, *op.cit.*, pp. 341-342; Чл. 49 Савезног закона о управном поступку из 1968. године (*Loi fédéral sur la procédure*

управни акт, управни суд увек могао у потпуности да ступи на место туженог органа управе и да реши правну ствар која је била предмет управног поступка. То, заузврат, значи да циљ такве праксе није искључење пуне јурисдикције због некакве посебне „природе ствари”, већ да је њена сврха, као и у другим поменутиим случајевима кад ће суд вратити ствар на поновно одлучивање субјекту управе (несразмеран напор који суд треба да уложи да би утврдио чињенично стање или потреба да чињенично стање утврди највиши суду у држави, коме то није у опису посла), повећање ефикасности целокупног поступка остваривања и заштите права и интереса. Другим речима, суд процењује како ће странка брже добити неопходну заштиту, задржавајући овлашћење да увек одмени управу у целини.

Други елемент упоредноправног тумачења тиче се система управносудске заштите који је проистекао из исте основе, а који данас више не познаје услов или, боље речено, ограничење, које у погледу одлучивања у пуној јурисдикцији намеће „природа ствари”. Реч је о Босни и Херцеговини. Наиме, изузев у Републици Српској, обележје по којем се спор пуне јурисдикције у Босни и Херцеговини битно разликује од оног у другим државама насталим на простору СФРЈ јесте то што „природа ствари” није услов за одлучивање у пуној јурисдикцији.¹¹⁶⁶

Наведени примери указују на то да упоредно право не познаје „природу ствари” као посебно неодређени (није плеоназам) правни стандард, којим се условљава одлучивање у пуној јурисдикцији, као и да је на одређеним местима (у БиХ) он напуштен. То, као и друге услове за управносудску пуну јурисдикцију,

administrative), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године.

¹¹⁶⁶ Куленовић, *op. cit.*, стр. 84–85; Побрић, *op. cit.*, стр. 113–118; Крсмановић, *op. cit.*, стр. 148–153; Закон о управним споровима БиХ, доступно на http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/1976_ZAKON_O_UPRAVNIM_SPOROVIMA_BiH.pdf, приступљено 29. јануара 2015. године; Закон о управним споровима Републике Српске, доступно на <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/RS-Zakon-o-upravnim-sporovima.pdf>, приступљено 29. јануара 2015. године; Закон о управним споровима Федерације БиХ, доступно на <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/FBIH-Zakon-o-upravnim-sporovima.pdf>, приступљено 29. јануара 2015. године; Закон о управним споровима Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине, доступно на <http://skupstinabd.ba/zakoni/9/b/1.Zakon%20o%20upravnim%20sporovima%20Brcko%20DC-Sl.glasnik%20Brcko%20DC.br.4-00.pdf>, приступљено 29. јануара 2015. године.

које постављају поменути правни системи (на пример, да није реч о дискреционом управном акту у енглеском праву), треба имати у виду кад се процењује шта би могло да представља садржину правног стандарда „природе ствари”, као и да ли је он уопште потребан.

Покушајмо да осветлимо садржину обрађеног правног стандарда применом циљног тумачења. Три стране постоје у управном спору – суд, управа и тужилац. Тужиоцу одлучивање у пуној јурисдикцији иде у корист (в. одељак о односу пуне јурисдикције и тужбеног захтева). Целокупан поступак остваривања, односно заштите његових права и интереса се тиме убрзава. Из тога следи да одлучивање у ограниченој јурисдикцији, те самим тим и ограничења за судско решавање управне ствари која су произишла из правног стандарда „природе ствари”, немају сврху да побољшају правни положај тужиоца. Управо је супротно. Остаје могућност да је тај правни стандард уведен као услов за пуну јурисдикцију ради заштите положаја и функције управе и/или суда.

Заштита начела поделе власти, то јест самосталности управе у односу на судство, може да буде један од разлога за ограничавање пуне јурисдикције увођењем правног стандарда „природе ствари”. У којој би то ситуацији било оправдано да се управа заштити од превеликог захватања управног судства у њену надлежност? Сматрамо да би то било оправдано само у случају кад је управи остављена одређена дискреција у поступку доношења управног акта. Код правно везаних аката законодавац оставља управи само један могући начин поступања. Да ли ће такву норму на конкретан случај применити управа или, у случају да управа не поступа законито, суд, не утиче на начин на који би та ствар морала да буде решена. Сматрамо и да у домаћем правном систему, који, као и већина других правних система, не дозвољава контролу целисходности управног акта у управном спору, не би требало дозволити да Управни суд врши дискрециону оцену одлучивањем у пуној јурисдикцији. То је, уосталом, и био случај у пракси. Као што је изнето, управо позивањем на ограничења наметнута „природом ствари” суду није допуштано да одлучи у пуној јурисдикцији у случају кад је поништен дискрециони управни акт. То искључење је законодавац данас издвојио из „природе ствари” у посебан услов – забрану одлучивања у пуној јурисдикцији.

Из тога произилази да је правни стандард „природе ствари” можда и имао сврху да заштити самосталност управе и начело поделе власти у том смислу, али да то више није случај.

Други замислив случај заштите самосталности управе у раду била би ситуација у којој је оспорени акт поништен због ненадлежности доносица (изузев у случају апсолутне стварне ненадлежности). Имало би смисла да се надлежном органу управе пружи прилика да реши управну ствар, а не да то чини суд у управном спору. Ипак, поставља се питање да ли би Управни суд у таквом случају одлуку да управну ствар врати на поновно одлучивање, али овог пута пред надлежним органом, подвео под правни стандард „природе ствари” или би искористио законом дату дискрецију да одлучи да неће сам да реши управну ствар (чл. 43 и 44 ЗУС-а)¹¹⁶⁷ (в. одељак о односу правног стандарда „природе ствари” и судске дискреције за одлучивање у пуној јурисдикцији). Чињеница да је о управној ствари одлучивао ненадлежан орган не значи да суд не може да реши саму управну ствар, већ такво поступање суда чини несврхисходним.

Преостаје једино могуће да би правни стандард „природе ствари”, ако још увек има неку сврху, могао да има за циљ заштиту Управног суда у смислу недопуштања да се јави ситуација у којој би он требало да реши управну ствар, а да је то правно или фактички неизводљиво. Које би то ситуације могле да буду? Неке од њих смо већ раније искључили (ако је оспорен управни акт уместо кога би, да захтев странке није одбијен, било издато уверење или исправа или пружена информација, да је поништен онерозни управни акт, да је поништен збирни управни акт). Такође смо истакли и да специјализована правна и/или ванправна знања неопходна за решавање управе ствари не би могла да представљају препреку за одлучивање суда у пуној јурисдикцији. Уколико би то учинило судско одлучивање у спору пуне јурисдикције мање делотворним у односу на

¹¹⁶⁷ У случају активног или пасивног непоступања по пресуди (чл. 70 и 71 ЗУС), одлучивање у пуној јурисдикцији није могућност већ обавеза суда, али ту не би могло да дође до непоступања надлежног органа јер је суд претходно поништио акт због ненадлежности и упутио пресуду на извршење надлежном органу. Из тога следи да би акт овог пута донео надлежни орган, али не у складу са пресудом, односно да би доношење акта изостало, али од надлежног органа.

поновно одлучивање туженог о истој ствари, онда би то могло да буде основ да суд, тамо где је пуна јурисдикција постављена као законска могућност (на пример, чл. 43 и 44 ЗУС), искористи дискрецију и не реши ствар у пуној јурисдикцији. То, ипак, не би могло да се подведе под „природу ствари” јер тај правни стандард не говори о целисходности одлучивања у пуној јурисдикцији, већ о могућности („ако природа ствари то дозвољава” – в. одељак о односу „природе ствари” и судске дискреције за одлучивање у пуној јурисдикцији). Ако оспорени акт не би био поништен због погрешне примене материјалног права, што би био случај у претходно поменутој ситуацији, већ због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања или повреде правила поступка, то би било подведено под услов „да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ” за одлучивање у пуној јурисдикцији, а не под услов „природе ствари”. Из тога следи да правни стандард „природе ствари” нема сврху да заштити суд од немогућности решавања управне ствари, већ да се, и ако се такви случајеви јаве, они подводе под други услов за одлучивање у пуној јурисдикцији („поуздано утврђено чињенично стање”).

3.5. Закључна разматрања о правном стандарду „природе ствари”

Претходна анализа упућује на два закључка.

Прво, правни стандард „природе ствари” је изгубио смисао свог постојања издвајањем искључења спора пуне јурисдикције у случају поништавања дискреционог управног акта. Изузев у том случају, не постоји управна ствар коју Управни суд не би могао да реши на исти начин на који би то, сагласно закону, требало да учини доносилац поништеног акта.

Друго, правни стандард „природе ствари” требало би да буде замењен другим условима за одлучивање у пуној јурисдикцији. С обзиром на то да је једина истинска препрека за решавање у пуној јурисдикцији, она која постоји у споровима у којима је поништен дискрециони управни акт, већ издвојена из тог услова, требало би формулисати услове који би се тицали сврсисходности

одлучивања у пуној јурисдикцији. Ту би на прво место требало поставити интерес тужиоца да што једноставније и са што мање утрошка новца и времена оствари и заштити своја права и интересе, а то би укључивало вагање да ли ће управну ствар брже решити тужени орган управе или суд, као и то какви су капацитети потоњег да то у конкретном случају учини, узимајући у обзир укупно оптерећење суда и потребу за ваљаним функционисањем судског система.

Уколико би се законодавац одлучио да уобличи те нове услове, требало би да се одлучи да ли треба да задржи и дискреционо овлашћење суда приликом одлучивања да ли ће управну ствар решити или је вратити туженом на поновно одлучивање. Док би задржавање дискреционе оцене, тамо где она тренутно постоји, могло да буде оправдано због непредвидљивости изазова које пред суд може да стави сваки конкретни случај (остаје као одређени вид „каучук одредбе”), то би морало да буде учињено опрезно како одредба којом се даје дискреционо овлашћење суду не би доживела исту судбину као и правни стандард „природе ствари”, да, према нашем мишљењу, остане без сврхе и садржине, а довољно нејасна да може да омогући нелегитимно тумачење чији је циљ избегавање одлучивања у пуној јурисдикцији. Да се то вероватно и догодило у пракси, показује и поражавајућа статистика решавања управне ствари од стране суда у управном спору. Готово је немогуће да би у преко 99% спорова непоузданост утврђеног чињеничног стања, поништавање дискреционог управног акта, искључење пуне јурисдикције посебним законом, па чак и сви они теоријски предложени елементи садржине правног стандарда „природе ствари” (збирни акти, потреба издавања уверења, исправе, информације, поништавање онерозног управног акта итд.), за које смо већ образложили да не стоје, могли да спрече одлучивање у пуној јурисдикцији, које би побољшало правни положај тужиоца.

Замена правног стандарда „природе ствари”, па и дискреционог овлашћења суда у погледу одлучивања у пуној или ограниченој јурисдикцији, могла би да буде учињена комбинацијом три начина. Први би био да се пропишу додатна искључења спора пуне јурисдикције, на пример, у случају кад је оспорени акт поништен због ненадлежности туженог за његово доношење. Други начин би био да се додатно пропише да је обавезно да Управни суд решава управне ствари, на

пример, у случају поништавања акта само због погрешне примене материјалног права, као што је случај у македонском праву,¹¹⁶⁸ или у случају ћутања управе, које услед дужине трајања управног спора, траје дуже од неког тачно одређеног временског периода.¹¹⁶⁹ Трећи начин би био да се посебним законима пропише обавезно одлучивање у пуној јурисдикцији или бар подстицање таквог одлучивања у одређеним управним стварима или областима (као што је случај у чл. 72, ст. 3 Закона о заштити конкуренције и чл. 55, ст. 2 Закона о локалним изборима).

Најзад, имамо још једну напомену у вези са могућности унапређења нормативног уређења спора пуне јурисдикције у нас, али везано за услов „да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ” за одлучивање у пуној јурисдикцији. То бисмо учинили овде зато што сматрамо да тај услов не завређује толико детаљну обраду као правни стандард „природе ствари”. Наиме, ако законодавац већ сматра да у одређеним случајевима треба задржати дискрецију суда за одлучивање у пуној јурисдикцији (чл. 43 и 44 ЗУС), могао би да буде уклоњен услов везан за утврђено чињенично стање. Разлог за то је чињеница да је Управни суд увек овлашћен, а у неким случајевима и обавезан да сам утврди чињенично стање. Управни суд би чињеницу да чињенично стање није потпуно и правилно утврђено могао да процењује са становишта целисходности одлучивања у пуној јурисдикцији, то јест могао би у сваком таквом случају да процени да ли би правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања од стране суда и потоње решавање у пуној јурисдикцији дуже трајало него враћање управне ствари на поновно одлучивање туженом, као и колико би то оптерећење представљало за суд, а колику потешкоћу за тужиоца.

¹¹⁶⁸ Чл. 40 Закона за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>, приступљено 27. јануара 2014. године.

¹¹⁶⁹ То предлаже Драгојловић, под условом да је тужилац у разумним роковима користио законска средства да пожурје решење ствари. Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ, op. cit.*, стр. 156.

4. Однос пуне јурисдикције и тужбеног захтева

Какав је однос овлашћења суда да одлучи у пуној јурисдикцији и тужбеног захтева странке? Другим речима, да ли је суд овлашћен да одлучи у пуној јурисдикцији и без изричитог захтева странке? Ако је одговор на то питање потврдан, да ли је онда суд овлашћен и да донесе по тужиоца неповољнију одлуку од оне која је била садржана у поништеном управном акту?

ЗУС прописује да законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али да притом није везан разлозима тужбе. Исти члан прописује и одступање од те одредбе, у смислу да на ништавост управног акта суд пази по службеној дужности (чл. 41). То значи да би суд могао да поништи управни акт само у делу у којем је оспорен или да га, евентуално, у случају најтежих облика незаконитости и без обзира на захтев странке, огласи ништавим. Те две одредбе су врло јасне када је реч о спору за поништај акта и не остављају простор за другачије тумачење.

С друге стране, поставља се питање да ли оне важе и за судско решавање управне ствари. Чл. 43, ст. 1 ЗУС-а прописује да ће суд, када нађе да оспорени управни акт треба поништити, пресудом решити управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. У ст. 4 истог члана наводи се да је суд, ако тужилац тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, обавезан да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио, док ст. 5 прописује да у случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у спору пуне јурисдикције, осим ако је такав спор законом искључен.

Цитиране одредбе упућују на закључак да једном кад суд поништи оспорени управни акт, једино законом прописани услови („природа ствари” и утврђено чињенично стање) и ограничења (дискрециони управни акти и искључење пуне јурисдикције посебним законом), као и дискреција суда, тамо где она постоји (у чл. 43 и 44 ЗУС-а), стоје на путу могућности суда да реши и

управну ствар. Захтев странке за одлучивање у пуној јурисдикцији у том погледу није обавезан.

То, најпре, произлази из првонаведене одредбе. Она не помиње тужбени захтев за решавање управне ствари као услов за такво поступање суда.

Затим, исто се види и из одредбе која предвиђа да је суд, само у случају кад је тужилац изричито тражио да суд реши и саму управну ствар, дужан да посебно образложи због чега није уважио такав захтев. *A contrario*, да је захтев тужиоца да суд реши и управну ствар заиста један од услова за такво поступање суда, у тој одредби би стајало да је, увек кад није решио и управну ствар по поништавању оспореног акта, суд дужан да образложи зашто то није учинио. Подразумевало би се да нерешавање управне ствари суд није дужан да образложи онда кад тужилац то није ни захтевао.

Такође, обавезност одлучивања у пуној јурисдикцији у случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, сама је по себи у супротности са идејом одговарајућег тужбеног захтева као услова за судско решавање управне ствари.

Најзад, могло би на први поглед да делује нелогично везивање суда тужбеним захтевом (чл. 41, ст. 1 ЗУС-а), с једне стране, и остављање могућности суду да реши управну ствар и кад то странка није тражила (чл. 43 ЗУС), с друге стране. Пажљивим посматрањем тих одредаба може се приметити да је законодавац ипак био доследан. Законодавац је прописао да се *законитост оспореног управног акта* испитује у границама захтева из тужбе. То не би важило и за судско решавање управне ствари до кога може доћи тек по оцени законитости оспореног акта и његовог уклањања због незаконитости. Та одредба би само посредно наметала ограничење судском решавању управне ствари. Уколико би странка захтевала само делимично поништавање оспореног управног акта, онда би и могућност судског решавања управне ствари била ограничена на део у којем је оспорени акт поништен.

Дакле, тужбени захтев није услов за судско решавање управне ствари код облика спора пуне јурисдикције из чл. 43 ЗУС-а. Сматрамо да то вреди и у случају подношења тужбе против ћутања управе. Чл. 44 ЗУС-а овлашћује суд да реши и управну ствар, не условљавајући то постојањем одговарајућег захтева тужиоца, већ испуњеношћу услова који се наводе и у чл. 43 ЗУС-а (да то дозвољава природа ствари и да суд располаже потребним чињеницама). Каква је ситуација са другим облицима спора пуне јурисдикције?

Сматрамо да је са њима ситуација другачија. Одговарајући тужбени захтев представља услов да суд, по поништењу оспореног акта, досуди повраћај одузете ствари или накнаду штете. То недвосмислено проистиче из чл. 22, ст. 5 („Ако се *тужбом тражи* повраћај ствари или накнада штете, у тужби се мора *определити одређени захтев* у погледу ствари или висини претрпљене штете”) и чл. 45 („суд може одлучити и о *захтеву* тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете”) ЗУС-а. Исто важи и за облике спора пуне јурисдикције у случају активног и пасивног непоступања по пресуди (чл. 70 и 71 ЗУС-а). Тужилац ту захтева поступање по пресуди, којом је претходно суд упутио тужени орган да треба и како треба да реши предметну управну ствар. Захтев тужиоца се овог пута односи на судско решавање управне ствари уместо туженог органа, који то није учинио или није правилно учинио.

Било да судско решавање управне ствари јесте, било да није условљено постојањем таквог захтева тужиоца, поставља се питање да ли је суд овлашћен и да донесе по тужиоца неповољнију одлуку од оне која је била садржана у поништеном управном акту? Иако мало вероватна, таква могућност би постојала у теорији. Питање је да ли би то било и законом дозвољено.

Сматрамо да не би. Тужба у управном спору је правно средство. Забрана *reformatio in pejus* по изјављеном правном средству, то јест забрана измене побијаног акта на штету оног који га побија, представља опште правило у свим поступцима (на пример, чл. 453 Законика о кривичном поступку¹¹⁷⁰ и чл. 395

¹¹⁷⁰ Службени гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

Закона о парничном поступку¹¹⁷¹), док би изузетак од таквог правила требало да буде изричито прописан. Пример за тако нешто можемо наћи у чл. 234, ст. 2 Закона о општем управном поступку.

Најзад, и одредба чл. 41, ст. 2 ЗУС-а, по којој суд на ништавост управног акта пази по службеној дужности (а у вези са чл. 42, ст. 3 ЗУС-а – ако суд нађе да је оспорени акт ништав, донеће пресуду којом тај акт оглашава ништавим), не би могла да утиче на погоршање положаја странке судским решавањем управне ствари. С обзиром на прописане разлоге ништавости (апсолутна стварна ненадлежност, недостатак основа за покретање управног поступка, немогућност извршења акта и извршење кривичног дела), након оглашавања управног акта ништавим суд, па чак ни орган управе, не би могао поново да одлучује о управној ствари. Из тога следи да суд не би могао ни да решава управну ствари, а камоли да јој тиме нанесе штету.

5. Временска димензија одлучивања у пуној јурисдикцији

У овом одељку биће размотрено питање тренутка у односу на који судија доноси одлуку у спору пуне јурисдикције, то јест питање да ли судија у том случају може или мора узети у обзир и чињенице, односно измене прописа, које су настале након доношења оспореног акта.

У француском праву, то питање је разрешено. Не само првостепени управни судови (управни трибунали),¹¹⁷² већ и жалбени управни судови,¹¹⁷³ у спору за поништај акта цене основе за поништавање акта према тренутку његовог доношења, а приликом доношења одлуке у спору пуне јурисдикције узимају у обзир и развој ситуације, то јест измене правног и чињеничног основа, које су се догодиле након предузимања оспораване активности управе, све до тренутка у којем они сами доносе своју одлуку.

¹¹⁷¹ Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013, 74/2013 и 55/2014.

¹¹⁷² Charus, *op.cit.*, p. 234.

¹¹⁷³ Chabanol, *op.cit.*, pp. 963-964.

У хрватској доктрини постоје размимоилажења поводом тог питања. При томе, хрватски пример је упоредив са нашим правом, с обзиром на то да на сличан начин уређује основни облик спора пуне јурисдикције.¹¹⁷⁴ Босиљка Бритвић Ветма сматра да би у спору пуне јурисдикције управни судија требало да донесе одлуку имајући у виду чињеничне и правне елементе који постоје на дан његове одлуке.¹¹⁷⁵ Према мишљењу Тамаре Богдановић, то не би било дозвољено јер: 1) би тиме суд преузео улогу управе у тој мери да би се то косило са уставним начелом поделе власти; 2) би то било супротно оцени законитости управних аката, као законом одређеном предмету управног спора; 3) накнадно настале чињенице увек могу да буду предмет новог управног поступка.¹¹⁷⁶

Несумњиво је да законитост оспореног акта мора да се оцењује на основу прописа и чињеница које су важиле у тренутку његовог доношења. Тамо где је конкретна правна ситуација већ уређена управним актом, не постоји могућност њеног поновног уређивања без уклањања тог акта на законом прописан начин. Ако би се дозволило да се оспорени акти уклањају на основу прописа и чињеница насталих након његовог доношења, онда не бисмо говорили о контроли, што управни спор за поништај акта и јесте, већ о занемаривању управног акта, то јест о непосредном одлучивању о конкретној управној ствари, као да она правним актом надлежног органа није већ уређена. Такво одузимање или преузимање надлежности није дозвољено чак ни другостепеном управном органу. Једини изузеци би били они који се тичу могућности уклањања управног акта без обзира на његову законитост или незаконитост, као што је случај код ванредног укидања, или услед накнадно наступеле незаконитости у случајевима где законом предвиђени основи за уклањање акта допуштају такво поступање, на пример, у случају накнадно настале ништавости услед (даље) немогућности извршења акта

¹¹⁷⁴ Упоредити чл. 58 Закон о управним споровима Хрватске, доступно на <http://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima>, приступљено 11. фебруара 2015. године, и чл. 43, ст. 1 ЗУС-а. У оба случаја до спора пуне јурисдикције долази тек по поништавању оспореног акта и, између осталог, ако то природа ствари дозвољава.

¹¹⁷⁵ Britvić Vetma, Bosiljka, *Upravni spor pune jurisdikcije, op. cit.*, str. 325.

¹¹⁷⁶ Тамара Богдановић, „Првоступањски управни спор у Републици Хрватској”, у *Управни спор и организација управних судова*, ур. Шарчевић, Един, Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2013. (41–56), стр. 49–50.

или зато што би даље извршење акта представљало извршење кривичног дела (чл. 256 и 257 Закона о општем управном поступку, в. у наредном одељку детаљније о накнадној ништавости).

Друго је питање шта се догађа кад је оспорени акт уклоњен због незаконитости која је постојала још у тренутку доношења, а након доношења су измењени прописи или чињенично стање. Тада конкретна управна ствар није више уређена.

Да бисмо разумели могућности које у том случају има суд, треба претходно да сагледамо могућности које би тада имао тужени орган. Чл. 69 ЗУС-а прописује да се, када суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет враћа у стање поновног решавања по жалби, односно стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена (стање пре него што је поништени акт донет), као и да је, ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка. Питање је да ли сад тужени треба да донесе нови управни акт на основу прописа који су важили у време доношења поништеног акта и чињеница које су постојале у том тренутку, као и пресуде којом је претходни акт поништен. Судска пракса је пружила одговор на то питање. Наиме, у пресуди Врховног суда Србије, којом је одлучено у пуној јурисдикцији зато што нови управни акт није донет у складу са ранијом пресудом у истој ствари, између осталог се наводи и следеће: „Како у овој правној ствари, после доношења пресуде Врховног суда Србије, а до доношења ожалбеног решења, није било никаквих промена у чињеничном стању од значаја за одлучивање, као ни измене прописа, то су се, због непоступања по обавезујућем правном схватању, стекли услови да Врховни суд Србије одлучи уместо органа у смислу члана 62 Закона о управним споровима [чл. 70 *важећег* ЗУС – прим. аутора], јер то дозвољава природа ствари, а стање у списима пружа

поуздан основ.”¹¹⁷⁷ Дакле, чак и чињеница да је у конкретном предмету донета одлука са снагом пресуђене ствари не спречава орган управе да управну ствар реши према измењеном чињеничном и/или правном основу. Сматрамо да је став суда из те пресуде исправан и да даје прави смисао одредби чл. 69, ст. ЗУС-а јер се предмет враћа у „стање поновног решавања”, односно „стање пре него што је поништени акт донет”, али не и време пре него што је поништени акт донет. Другим речима, предмет, то јест управна ствар, враћа се у стање нерешености, правне неуређености појединачним правним актом, а треба да буде решена према прописима који важе и чињеничном стању које постоји у тренутку поновног решавања. То је, уосталом, у сагласности и са начелом правноснажности решења (чл. 13 Закона о општем управном поступку), које не спречава поновно одлучивање о истој управној ствари ако у њој није донето решење којим је странка стекла неко право, односно којим јој је одређена нека обавеза. Тај став може да изнедри још један проблем у пракси. Шта ако је ситуација била повољнија за странку, било у погледу чињеница, било у погледу права, у тренутку кад је први пут решена управна ствар него у тренутку поновног одлучивања? Сматрамо да и у тој ситуацији странка не би имала право на решавање према прописима и на основу чињеница које су постојале у време првог решавања управне ствари, већ да би имала право да захтева накнаду штете проузроковане незаконитим управним радом, а да би нови акт морао да буде донет на основу измењених прописа и чињеничног стања.

Шта би у таквој ситуацији могао да уради Управни суд? Према нашем мишљењу, постоје два могућа одговора: да суд не може да одлучи у пуној јурисдикцији због „природе ствари”, која би се огледала у измени правног и/или чињеничног основа, или да може да одмени орган управе и у тој ситуацији и да реши управну ствар применом измењених прописа и на основу нових чињеница. Сматрамо да једина опција која не би дошла у обзир јесте судско решавање управне ствари на основу правног и чињеничног стања које је постојало у тренутку доношења поништеног акта. Видели смо да и судска пракса има став да

¹¹⁷⁷ Пресуда Врховног суда Србије Уж. 11/08 од 19. јануара 2008. године, наведено према Пљакић, *op. cit.*, стр. 331.

и тужени орган управе треба да одлучи на основу чињеница које постоје и прописа који важе у тренутку поновног решавања. То би важило и за Управни суд. Од две предложене могућности приклонили бисмо се, ипак, потоњој – да и Управни суд треба да буде овлашћен да реши управну ствар на основу измењених прописа и чињеничног стања. Сматрамо да та измена не би учинила управну ствар неподобном за судско решавање, јер би и у случају враћања орган био дужан да поступи на исти начин. Таква могућност би била искључена једино ако би према измењеним прописима тужени био овлашћен да управну ствар реши применом дискреционе оцене. Али у том случају неподобност ствари за судско решавање није последица саме измене прописа, већ чињенице да постоји управна дискреција при одлучивању.

Упркос ставу да би судско решавање управне ствари било дозвољено у тим случајевима, тешко да би до њега заиста и дошло. С једне стране, препрека би била вероватна потреба да се утврди измењено чињенично стање, док би, с друге стране, додатну потешкоћу за суд представљала потреба да се одреди и према тумачењу и примени измењених прописа, то јест потреба да расправи нова правна питања. Мало је вероватно да би то представљало опортуно понашање суда. Боље би било, ако не постоје разлози који претежу у корист пуне јурисдикције, као што је неразумно дуго трајање (управног и судског) поступка остваривања и заштите права, да Управни суд врати предмет на поновно одлучивање туженом, који би тиме добио прилику да заузме став о тумачењу измењених прописа, посебно правних стандарда.

6. Овлашћење Врховног касационог суда да одлучи у пуној јурисдикцији

Да ли је Врховни касациони суд овлашћен да разреши спор у пуној јурисдикцији? Да ли може ићи даље од уклањања оспорене судске одлуке и пред Управним судом оспореног управног акта, то јест може ли да разреши и саму управну ствар?

Откуд уопште могућност да се постави такво питање? Чл. 30, ст. 1 Закона о уређењу судова прописује да Врховни касациони суд одлучује о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова Републике Србије и у другим стварима одређеним законом. Чл. 49 ЗУС-а уређује могућност изјављивања једног ванредног правног средства у управном спору. Реч је о захтеву за преиспитивање судске одлуке, који се изјављује Врховном касационом суду против одлуке Управног суда. Захтев може да се поднесе када је то законом предвиђено, у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији, у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба, као и против решења суда о одбацивању тужбе за понављање поступка, против решења којим се не дозвољава понављање поступка и против пресуде суда донете по тужби за понављање поступка (чл. 49, ст. 2, и чл. 64 ЗУС-а). Чл. 55, ст. 2 и 3 ЗУС-а овлашћује Врховни касациони суд да, пресудом којом уважава захтев, укине или преиначи судску одлуку против које је захтев поднет. Дакле, Врховни касациони суд је, упркос свом називу, овлашћен да преиначи пресуду нижег суда, то јест није дужан да увек поступа касаторно, уклањајући оспорену одлуку и враћајући предмет на поновно одлучивање Управном суду. Оправдање за питање са почетка овог одељка управо лежи у чињеници да је Врховни касациони суд овлашћен да преиначи пресуду Управног суда, ступајући тиме на његово место.

У тумачењу домашаја законског овлашћења преиначења пресуде Управног суда могу да помогну упоредно право и домаћа теорија и управносудска пракса.

Видели смо да највиши судови у управном спору у Француској и Швајцарској могу да одлучују у пуној јурисдикцији. Такво овлашћење је изричито прописано законом, и то формулацијом која несумњиво упућује на предмет управног поступка, а не на оспорену одлуку ниже управносудске инстанце. Тако чл. 821-2 Законика о управним судовима прописује да је Државни савет, између осталог, овлашћен да, по поништавању оспорене судске одлуке, сам разреши ствар која је у основи спора (*régler l'affaire au fond*).¹¹⁷⁸ Слично томе, чл. 107, ст. 2 швајцарског Закона о Савезном суду прописује да Савезни суд може сопственом

¹¹⁷⁸ Chabanol, *op. cit.*, p. 1000.

одлуком да разреши сам основ спора (*il statue lui-même sur le fond*), то јест да је овлашћен да измени не само оспорени судски акт већ и пред судом оспорен акт управе и тиме у потпуности разреши спор.¹¹⁷⁹ Осим највиших судова, у спору пуне јурисдикције могу да одлучују и другостепени управни судови у Француској. Овлашћење жалбених управних судова да одлучују у пуној јурисдикцији произлази из деволутивног дејства жалбе, које није изричито наведено у Законнику о управном судству¹¹⁸⁰ већ се сматра једним од основних начела француског управног спора. Наиме, жалбена управносудска инстанца овлашћена је да одлучи о самом спору користећи се свим овлашћењима првостепене управносудске инстанце. То конкретно значи да жалбена управносудска инстанца може да, по поништавању оспорене одлуке управног трибунала, врати предмет (*renvoyer*) на поновно одлучивање управном трибуналу уз упутства о начину решавања управног спора или да сама одлучи о спору (*statuer par la voie de l'évocation*).¹¹⁸¹

Из тога произилази да упоредно право познаје пуну јурисдикцију у поступку пред вишим управносудским инстанцама, али уз изричито прописивање такве могућности, и то помињањем основа спора, то јест предмета управног поступка, или кад се одлучује о жалби као редовном, а не ванредном правном средству у управном спору.

Домаћа теорија и пракса могу, такође, понудити неке одговоре. Пљакић помиње само могућност да Врховни касациони суд, преиначујући одлуку Управног суда, поништи управни акт чија законитост је била оспорена у управном спору.¹¹⁸² Томић, пак, сматра да би Врховни касациони суд у случају да преиначи одлуку Управног суда одлучивао о тужби са свим овлашћењима и ограничењима која важе и за Управни суд, то јест да би могао да одлучи и о самој управној

¹¹⁷⁹ Чл. 107, ст. 2 Закона о Савезном суду, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, приступљено 29. августа 2014. године; Zen-Ruffinen, *op. cit.*, p. 343.

¹¹⁸⁰ Заправо се извлачи из чл. 811-1 Законика о управном судству, који уређује право на подношење жалбе против одлука управних трибунала и случајеве његовог искључења. Chabanol, *op. cit.*, pp. 961–964.

¹¹⁸¹ *Ibid.*, p. 963-964; Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 49.

¹¹⁸² Пљакић, *op. cit.*, стр. 356–357.

ствари.¹¹⁸³ Томић наводи и пример судске праксе ранијег Врховног суда Србије, који је, одлучујући по захтеву за ванредно преиспитивање пресуде (претечи овде анализираног ванредног правног средства које се подноси Врховном касационом суду), одлучивао и о самој управној ствари.¹¹⁸⁴

Сматрамо да је Томићев став исправан јер преиначење управо и значи ступање вишег суда на место нижег. Не би било логично да, без изричите законске одредбе, Врховном касационом суду буду наметнута ограничења, то јест да му се онемогући да користи нека од овлашћења којима Управни суд располаже приликом одлучивања о тужби. Било би боље да је законодавац следио француски и швајцарски пример, те да је изричито прописао овлашћења суда зато што је реч о ванредном правном средству и највишој судској инстанци. Упркос томе, сматрамо да је ступање Врховног касационог суда, најпре на место Управног суда (преиначење из чл. 55 ЗУС-а), а затим и на место органа управе (користећи овлашћење које Управни суд има према чл. 43 ЗУС-а), законом допуштено.

Истакли бисмо да, ипак, постоји један случај у којем Врховни касациони суд не би могао да одлучи у пуној јурисдикцији. То би био случај кад је Управни суд пре њега одлучио у пуној јурисдикцији. Ту је Управни суд поништио оспорени управни акт и решио управну ствар на супротан начин од туженог органа управе. Врховни касациони суд у том случају, ако сматра да захтев треба уважити, не би могао да реши и саму управну ствар јер би већ самим одступањем од пресуде Управног суда признао за право туженом и оснажио његов оспорени акт. Не би имало смисла да Врховни касациони суд затим поништи и оспорени управни акт, са чијом садржином се слаже, и да на његово место донесе идентичну одлуку.

До пуне судске јурисдикције би тешко могло да дође и кад је захтев изјављен против решења суда о одбацивању тужбе за понављање поступка или против решења којим се не дозвољава понављање поступка. Ако сматра да је

¹¹⁸³ Томић, *Коментар Закона о управним споровима, op.cit.*, стр. 551 - Томић изричито помиње чл. 43 ЗУС.

¹¹⁸⁴ *Ibid*, стр. 514-515, с тим да Томић оправдано критикује поменути пресуду због одлуке суда да по усвајању управне жалбе прекине првостепени управни поступак, а не да га оконча.

понављање требало допустити, било би целисходно за Врховни касациони суд да укине решење и наложи Управном суду да понови поступак, а не да он изводи процесне радње које је пропустио да предузме Управни суд. Такође, неки од разлога за понављање поступка непосредно се тичу утврђивања чињеничног стања, те ни услов за одлучивање у пуној јурисдикцији да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то не би био испуњен. Са пресудом суда донетом по тужби за понављање поступка, ствар би била другачија. Управни суд је ту донео одлуку као што би је донео и у првобитном поступку. Из тога следи да би Врховни касациони суд могао да одлучују у пуној јурисдикцији на исти начин као да до понављања поступка није ни дошло.

Постоји и једна потешкоћа за одлучивање Врховног касационог суда у пуној јурисдикцији. Наиме, чл. 54 ЗУС-а прописује да Врховни касациони суд решава о захтеву за преиспитивање судске одлуке без одржавања усмене расправе. С обзиром на то да је један од услова за одлучивање у пуној јурисдикцији да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то (чл. 43, ст. 1 ЗУС-а), Врховни касациони суд би могао да учини тако нешто само ако су Управни суд или тужени орган управе пре њега потпуно разјаснили чињенично стање случаја.

7. Решавање управне ствари у спору пуне јурисдикције

Осим „природе ствари” и поуздано утврђеног чињеничног стања, постоји још један имплицитни услов за одлучивање у пуној јурисдикцији, а то је да суд својом пресудом реши и саму управну ствар. Шта значи решавање управне ствари? Одговор на то питање произлази из одговора на следећа три потпитања. Да ли је суд према закону овлашћен да реши само управну ствар или може решити и неку другу правну ствар? Да ли решавање управне ствари подразумева само доношење мериторне одлуке, то јест одлуке која би, да је донео тужени управни орган, била садржана у решењу? Да ли је суд обавезан да у сваком случају у потпуности одлучи о предмету управног поступка, тако да управа не предузима никакво даље правно одлучивање?

Сматрамо да суд у управном спору пуне јурисдикције може да одлучи и о другој правној ствари осим управне ствари (и наравно, судске ствари, то јест о законитости акта или ћутања управе). Чл. 3 ЗУС-а проширио је предмет управног спора тако да суд одлучује не само о законитости коначних управних аката, већ 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, као и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Ти појединачни правни акти се разликују од управног акта управо по томе што се потоњи доноси у управној ствари (чл. 4 ЗУС-а). Чл. 3, ст. 4 ЗУС-а прописује да се одредбе ЗУС-а које се односе на управни акт, примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор. Из тога следи да, како у целом ЗУС-у управни акт уједно означава и те друге акте, тако се може тврдити да и термин „управна ствар” обухвата и другу врсту правне ствари у којој се доносе други акти чија законитост може бити предмет управног спора. Из тога произилази да би суд, под законом прописаним условима могао, по поништавању тих других аката, својом пресудом да уреди и правну ситуацију која је њиме била уређена, то јест да реши правну ствар у којој су они донети.

Одговор на друго питање је негативан. Држимо да би суд могао након поништавања оспореног управног акта да реши управну ствар и тако што би одбацио жалбу и/или захтев или обуставио управни поступак уместо надлежног органа управе. У прилог тој тврдњи иде Закључак са саветовања Одељења за управне спорове Врховном суду Југославије и представника врховних судова република и Врховног војног суда, одржаног 26. новембра 1969. године, у којем се наводи да је „[е]ћина судова сагласна [је] са ставом из реферата да је могућ спор пуне јурисдикције и код кумулативних и комплексних захтева, па макар и само по једном од тих захтева, као и да има места спору пуне јурисдикције и када је у питању само примена формалног права, под условом да се спорна ствар процесно до краја и коначно реши”,¹¹⁸⁵ као и конкретни примери судске праксе.¹¹⁸⁶ Ипак,

¹¹⁸⁵ Наведено према Томић, *Коментар Закона о управним споровима*, *op.cit.*, стр. 525.

¹¹⁸⁶ Пресуда Врховног суда Србије У. 1739/08 којом се обуставља управни поступак, *ibid*, стр. 515.

далеко битнији је логички аргумент према којем у ситуацији кад би и управа морала (а морала би зато што до пуне јурисдикције може доћи само код правно везаних управних аката) да учини исто, то јест да одбаци захтев или жалбу или да обустави поступак, не видимо добар разлог да то спречи суд да уради исто. Тим пре што ће, у ситуацији кад орган мора да одбаци захтев или тужбу или да обустави поступак, по правилу, чињенична и правна ситуација бити једноставнија него кад треба да се одлучи о нечијим правима и обавезама. Рећи да суд може мериторно да одлучи о комплексним правним захтевима у различитим управним областима, али да не сме да одбаци неблаговремену жалбу у ситуацији кад су то пропустили да учине првостепени и другостепени орган управе, нема превише основа. Штавише, шта би у таквом случају значило враћање управне ствари на поновно одлучивање кад њу ни орган управе не би могао да реши, већ би имао пред собом једино могућност да одбаци неблаговремену жалбу, не упуштајући се у оцену њене основаности. Исто важи и за друге разлоге за одбацивање захтева или жалбе и за обустављање управног поступка.¹¹⁸⁷

Да ли је суд обавезан да у сваком случају у потпуности одлучи о предмету управног поступка, тако да управа не предузима никакво даље правно одлучивање? Да бисмо одговорили на то питање изнећемо свој став о одређеним судским одлукама донетим у пуној јурисдикцији. Прво су два решења донета у случајевима пасивног непоступања по пресуди, а којима је Управни суд поништио оспорени управни акт, уважио жалбу, поништио првостепено решење, а затим наложио првостепеном органу да поново одлучи о управној ствари у складу са његовом одлуком.¹¹⁸⁸ Друга је пресуда којом је Врховни суд Србије, по захтеву за ванредно преиспитивање пресуде, уважио захтев и преиначио пресуду Окружног суда у Београду, тако што је уважио тужбу, поништио оспорени акт, затим уважио жалбу и поништио првостепени управни акт, а затим прекинуо управносудски поступак до окончања оставинске расправе.¹¹⁸⁹

¹¹⁸⁷ Упореди: Томић, *Коментар Закона о управним споровима, op.cit.*, стр. 518-519.

¹¹⁸⁸ Решења Управног суда Уи 88/10 и Уи 187/10.

¹¹⁸⁹ Пресуда Врховног суда Србије Увп. I 642/87, наведено према Томић, *Коментар Закона о управним споровима, op.cit.*, стр. 514-515.

Први случај анализира и Томић. Он не анализира поменута решења већ конструише пример у којем би суд по тужби донео пресуду којом поништава оспорени акт, уважава жалбу, поништава првостепено решење и враћа предмет на поновно одлучивање првостепеном органу. Томић сматра да је у таквом случају, кад је суд и правно и фактички могао да реши управну ствар, али уместо тога се ограничио на одмеђивање једног (другостепеног), а не оба надлежна органа управе, посреди незаконита одлука и назива је квазипуном јурисдикцијом.¹¹⁹⁰ Решења које смо навели драстичнија су од конструисаног примера јер је реч о решењу које је донето у случају пасивног непоступања по пресуди, то јест у ситуацији у којој је тужени орган управе већ једном одлучио незаконито, а затим самовласно одлучио да не изврши пресуду Управног суда. Одлука Управног суда да не реши до краја управну ствар је утолико штетнија по странку и институт пуне јурисдикције.

Сложили бисмо се са Томићевим ставом да то није пуна јурисдикција (очигледно се термин „квази-пуна” користи у смислу негације – неправна, лажна пуна јурисдикција), јер суд није дефинитивно уредио појединачну правну ситуацију која је у основи спора, већ је оставио простор за поновно правно делање управе. С друге стране, не бисмо се сложили са ставом да је реч о незаконитој одлуци. Осим аргумента да онај ко може више, може и мање, сматрамо да би суду требало да буде допуштено да ступи на место само другостепеног органа управе, јер би и на тај начин убрзао решавање управне ствари, а што и јесте један од циљева судске заштите. Исти смисао има и обавезивање туженог правним схватањем суда и примедбама суда у погледу поступка, то јест „каналисањем”¹¹⁹¹ његове нове одлуке о управној ствари. Могуће је замислити и случај у којем би утврђено чињенично стање пружало поуздан основ за одлучивање о жалби уместо туженог, на пример, првостепени орган је повредио правила поступка и то је било од утицаја на решење ствари, што је утврђено у управном спору, али не би

¹¹⁹⁰ *Ibid.*, стр. 519.

¹¹⁹¹ Термин преузет од Willemsen, Paulien, Busscher, Rick, Groot, Niels, Langbroek, Philip, Langerak, Linnea, “Final Dispute Settlement in Numbers: Report of an Examination of Final Dispute Settlement in the Utrecht District Court”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no. 28/2009, Cluj-Napoca, (129-146), p. 131.

омогућило решавање саме управне ствари. Мислимо да у тим случајевима не би требало да се поставља питање законитости већ целисходности таквог судског поступања. Оправдање за одмењивање барем једног од два надлежна органа управе огледа се у томе што је могуће да се, као што је случај у два помињана решења донета због пасивног непоступања по пресуди, на тај начин заобиђе орган управе који је злоупотребио власт тиме што није хтео да изврши судску пресуду, те да се првостепеном органу пружи прилика да то учини.

Сматрамо да је прекид управног поступка од стране суда непримерен пуној јурисдикцији,¹¹⁹² јер не доводи до потпуног ступања суда на место надлежног органа управе. Суд је у том случају одменио у потпуности другостепени орган, али не и првостепени. Оправдање за делимично ступање на место једног органа управе не постоји, јер је суд могао и сам да реши питање наследства као претходно питање. Сматрамо да би суд требало да се определи или да потпуно ступи на место органа управе или да га упуту на који начин би требало да реши управну ствар. Пљакић истиче и додатни аргумент против такве пресуде. Наиме, ако се претходно питање тиче наследства, орган има дискреционо овлашћење да одлучи да ли ће поступак прекинути или сам решити претходно питање. Суд ту залази у домен дискреционих овлашћења органа управе.¹¹⁹³

Да закључимо одговор на то питање. Иако, према нашем мишљењу, ту није реч о пуној јурисдикцији, сматрамо да ступање на место само другостепеног, али не и првостепеног органа има смисла и прати нит главне сврхе управног спора, а то је убрзање окончања целокупног поступка заштите и остваривања права и интереса тужиоца. Суд тужиоца ту приближава један процесни степен ближе том циљу. У случају делимичног ступања на место било којег органа управе, не само да није реч о пуној јурисдикцији већ суд не помаже ни тужиоцу у заштити и остварењу његових права и интереса, а потенцијално отежава посао органу управе повлачећи одређене процесне потезе уместо њега, при чему га не одмењује у потпуности, а посебно у случају залажења у домен његове дискреције.

¹¹⁹² Исто сматра и Томић, *ibid*, стр. 515.

¹¹⁹³ Пљакић, *op. cit.*, стр. 328.

Глава IV

ПОЈАМ СПОРА ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ

1. Преиспитивање предложених критеријума за поделу управних спорова

Одређивање појма спора пуне јурисдикције подразумева преиспитивање понуђених теоријских критеријума поделе управног спора на различите врсте, у првом реду на спор ограничене јурисдикције и спор пуне јурисдикције. Критеријуми разликовања биће размотрени одвојено, упркос томе што их аутори често комбинују када стварају поделе и што су неки по својој природи повезани. Ипак, сматрамо да ће то дати потпунији преглед од критичког сагледавања теоријских ставова појединачних аутора. Тим пре што критика упућена схватањима појединих аутора вреди само са становишта појма спора пуне јурисдикције који покушавамо да уобличимо, а то је појам спора пуне јурисдикције који не извире из конкретног правног система и конкретног времена. С друге стране, управо супротно, анализирана мишљења се приликом дефинисања појма спора пуне јурисдикције, углавном, крећу у границама одређеног националног права и одређеног тренутка у његовом развоју. С тог становишта, пре би се могло рећи да се поменута мишљења користе у изградњи одређеног правног института него што им се упућује критика.

Упоредноправно истраживање одређеног појма требало би да почива на функционалном принципу, који подразумева да питање које је предмет истраживања буде, у највећој могућој мери, ослобођено теоријских концепција које преовлађују у конкретним правним системима.¹¹⁹⁴ При извршењу таквог једног задатка не би требало „да се користе термини произашли из конкретних правних система, а који су непознати, или имају другачије значење, у другим. Радије би требало потражити стварност иза етикета: тежити препознавању

¹¹⁹⁴ Schwarze, Jürgen, *European administrative law*, Luxembourg, Off. Publications of the European Communities, London 2006, p. 82.

суштине права, овлашћења и обавеза која су призната и која се примењују у различитим системима”.¹¹⁹⁵ Другим речима, приликом дефинисања појма спора пуне јурисдикције нећемо узимати као датост нити ћемо се ограничавати на карактеристике нашег или, што је у овој теми чест случај, француског спора пуне јурисдикције, како његовог правног регулисања, тако и научног оубличавања и разврставања, већ ћемо покушати да његов појам одредимо са теоријског, просторно и временски неомеђеног становишта.

Са тим циљем размотрићемо како мерила која аутори узимају за централна у својим теоријским поделама (ширина и врста овлашћења суда, питање које се пред суд поставља, предмет и сврха спора, врсте аката који се оспоравају), тако и она која истичу као допунска, споредна (дејство пресуде, тренутак у односу на који судија доноси одлуку, разлике у поступку решавања спора). Ослањаћемо се при томе на ставове теоретичара који су изнети у одељку о одређењу претходног појма спора пуне јурисдикције.

1.1. Ширина и врста овлашћења суда

Можда је најбоље да се започне са поделом управних спорова коју је изнео *Aucos*, а систематизовао *Laferrière*,¹¹⁹⁶ која се у француској науци управног права узима као класична подела и почетна основа за разматрање тог питања.

Да подсетимо, реч је о подели управних спорова која је и изнедрила сам појам спора пуне јурисдикције. *Laferrière* је врсте управних спорова одредио према критеријуму овлашћења којима суд располаже приликом одлучивања. Тај критеријум је довео до тога да се ова теорија у француској доктрини означава као формална.¹¹⁹⁷ Као што смо објаснили, термини формална и материјална класификација користе се због тога што једна почива на садржинском мерилу, то јест критеријуму садржине предмета који суд треба да расправи (материјална), док је друга заснована на спољашњем, формалном елементу – овлашћењима

¹¹⁹⁵ *Ibid*, p. 84.

¹¹⁹⁶ Auby, Drago, *op. cit.*, p. 77.

¹¹⁹⁷ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 76.

којима суд располаже (тј. садржини одлуке суда), без обзира на садржину питања на које суд треба да пружи одговор (формална). Применом тог критеријума формалне теорије управни спор је подељен на следеће врсте: спор за поништај акта, спор пуне јурисдикције, спор за тумачење и репресивни спор. Спор пуне јурисдикције у тој подели одређен је као спор у којем судија располаже повећаним овлашћењима, конкретно, овлашћењем да измени акте управе, да их замени сопственим пресудама, да утврди обавезе управе и да изричне новчане казне. Суд ту, сматра *Laferrière*, одлучује о спору између управе и противне странке као што би одлучивао редован суд у спору између две парничне странке.¹¹⁹⁸

Критеријум који је понудио *Laferrière* среће се код великог броја домаћих и страних аутора (в. одељак о одређењу претходног појма спора пуне јурисдикције). У суштини се своди на идеју да се спор ограничене јурисдикције разликује од спора пуне јурисдикције према природи и ширини овлашћења суда, те се истиче да су овлашћења суда у потоњем случају шира (већа, дубља, продужена).

Тај критеријум свакако издржава тест у оним појавним облицима спора пуне јурисдикције у упоредном праву у којима суд најпре разматра законитост оспореног управног акта, а када утврди да је незаконит, мења га или поништава. Судском пресудом се одлучује и о предмету управног поступка. Таква пресуда затим у свему замењује поништени управни акт, те суд дефинитивно уређује правну ситуацију која је била предмет управног поступка.

Ипак, поставља се питање да ли то важи и за неке друге облике спора пуне јурисдикције који се јављају у упоредном праву, па и у француском праву, које је *Laferrière* имао у виду када је правио поделу управних спорова, а које обично разматрају и други аутори који се приклањају том виђењу.

Тако је суд овлашћен да, кад у управном спору одлучује о одговорности управе за штету причињену одређеним актом или радњом, досуди накнаду штете противној странци у спору. Питање је по чему су то овлашћења суда у таквој

¹¹⁹⁸ *Laferrière, op. cit.*, 15.

ситуацији шира него када поништава управни акт у спору ограничене јурисдикције. У том облику спора пуне јурисдикције узрок причињене штете може бити чак и какав материјални акт управе који се не може подвести под појам управне радње (није ауторитативан нити је предузет у поступку доношења или извршења неког правног акта). Дакле, с једне стране, суд је овлашћен да уклони управни акт као једностранни ауторитативни правни акт, то јест као правно релевантну вољу управе којом је са позиције власти, на основу законског овлашћења, уређена конкретна правна ситуација. Суд, дакле, уклања акт који представља израз империјума једне гране државне власти. С друге стране, суд се одређује према последицама једног материјалног неауторитативног акта управе чије предузимање не представља израз правно јаче позиције управе спрам другог субјекта у одређеном правном односу. Питање је у чему се огледа супериорност, повишеност, проширеност или продуженост, који год израз да је употребљен у научној литератури, овлашћења суда у другом случају у односу на први.

Исто питање се јавља и у вези са још једним, упоредноправно посматрано, раширеним обликом спора пуне јурисдикције, спором поводом управног уговора. Наиме, пуном јурисдикцијом у том спору сматра се и ситуација у којој суд, зависно од конкретних законских решења, само поништава или чак само раскида управни уговор.¹¹⁹⁹ Опет, из тога произилази да су овлашћења суда већа у случају поништавања једног акта управе него другог. Штавише, да су овлашћења суда већа и онда кад се један акт управе само онемогућава да у будућности производи правна дејства (управни уговор), док се код другог уклањају и произведене последице (управни акт). Свему томе би се могла додати и напомена да управа има већи степен власти кад ауторитативно и једнострано уређује једну правну ситуацију него кад јој је за њено уређивање потребна сагласност другог субјекта у том правном односу. Из тога следи да се поништавањем управног акта задире у значајнија овлашћења управе него кад се расправља спор проистекао из управног уговора, те да су, самим тим, и овлашћења суда у првом случају већа.

¹¹⁹⁹ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, pp. 117–119.

Најзад, најбитније, сматрамо да постоје ситуације у којима суд иде даље од поништавања самог акта, а није реч о спору пуне јурисдикције, јер након тога опет следи правно поступање управе, као и да постоје случајеви у којима је спор пуне јурисдикције могућ иако се суд задржава само на поништавању оспореног акта (в. у одељку о одређењу појма спора пуне јурисдикције).

Сличан критеријуму ширине и врсте овлашћења суда јесте и критеријум који се јавља у домаћој правној литератури, према којем је спор пуне јурисдикције онај у којем суд, након поништавања управног акта, својом пресудом замењује управни акт и мериторно решава саму управну ствар. Не постоји даља потреба за накнадном делатношћу управе и пресуда представља извршну исправу.¹²⁰⁰

Истичемо две примедбе на рачун тог критеријума.

Наиме, у упоредном праву поготово, али и код нас, додуше у мањем обиму, постоје облици спора пуне јурисдикције у којима суд, иако одлучује мериторно, не решава управну, већ неку другу правну ствар. Тако у случају одлучивања у управном спору о накнади штете и повраћају ствари, суд решава, како то каже и Закон о управним споровима, грађанскоправну, парничну ствар. Такође, у случају кад суд мења одлуку о висини изречене управне санкције, што се јавља као случај спора пуне јурисдикције и у упоредном, али и у нашем праву (Закон о заштити конкуренције), суд не одлучује о управној ствари у материјалном смислу, већ о казненој, судској, спорној ствари, то јест о питању да ли је одређени субјект прекршио одређену законску норму. Најзад, видели смо да у пракси нашег управног суда не долази увек до мериторног решавања управне ствари у спору пуне јурисдикције, већ да је суд спреман и да процесном одлуком оконча управни поступак у којем је донет поништени управни акт (в. одељак о решавању управне ствари у спору пуне јурисдикције у домаћем управном спору).

Друга примедба би се могла изнети на став да у спору пуне јурисдикције судска одлука на крају нужно мора да представља извршну исправу, онај акт на основу којег се у конкретном случају остварују права и обавезе. Иако то јесте

¹²⁰⁰ Милков, *op. cit.*, стр. 63; Драгојловић, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ, op. cit.*, стр. 79.

најчешћи случај, изузеци постоје. Навешћемо два примера, један из нашег, други из француског права. Први је случај у којем управа доноси решење у првом степену, које по жалби противне странке у управном поступку (на пример, код исељења бесправно усељеног лица) бива поништено. Након изјављивања тужбе суду, суд поништава незаконито другостепено решење и одбија жалбу. Ту је дошло до пуне јурисдикције, с тим што извршни акт није пресуда којом се одбија жалба већ првостепено решење, које је оснажено таквом одлуком суда.¹²⁰¹ Други пример је случај у којем орган управе раскида закључени управни уговор, због чега странка подноси тужбу у управном спору. Као што је већ наведено, спор поводом управног уговора у француском праву јесте спор пуне јурисдикције. Самим поништавањем акта којим је раскинут управни уговор оснажује се и наставља да производи правна дејства. Дакле, опет, суд решава у пуној јурисдикцији, али извршна исправа, извор права и обавеза у конкретном случају је акт управе, управни уговор.

1.2. Питање које се поставља суду (тужбени захтев) / предмет и циљ спора

Даљи предмет наше анализе је група критеријума који извиру из истог извора – материјалне класификације врста управних спорова, коју су критиком формалне теорије установили *Duguit*, *Waline* и *Jèze* (в. одељак о одређењу претходног појма спора пуне јурисдикције). Њихов основни критеријум поделе био је питање које се пред суд поставља.¹²⁰² Подела, иначе, не помиње спор пуне јурисдикције, већ дели управне спорове на објективне и субјективне. Објективни спор је онај у којем се оспорава законитост једног акта управе, док се у субјективном спору суд изјашњава о једној конкретној правној ситуацији и уређује је. Тај критеријум користе и други аутори, како страни, тако и домаћи, с тим што га неки од њих другачије именују, као тужбени захтев или основ тужбе, предмет спора (законитост управног акта или појединчана правна ситуација) или

¹²⁰¹ Тако мисли и Томић, в. Томић, Зоран, *Коментар Закона о управним споровима*, стр.

¹²⁰² Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 101.

сврху спора (заштита објективне законитости или заштита субјективних права). Суштински је реч о истоветном критеријуму. За разлику од твораца материјалне теорије о подели управних спорова, неки аутори изједначавају категорије спорова добијене применом тог критеријума поделе са споровима ограничене (субјективни спор) и пуне јурисдикције (објективни спор).¹²⁰³ Други, пак, користе те критеријуме, посебно предмет и сврху спора, за поделу управних спорова на оне ограничене и пуне јурисдикције, без истовремене деобе на објективне и субјективне спорове према истом критеријуму.¹²⁰⁴

Дакле, применом критеријума питања, то јест захтева који се поставља суду, основа тужбе и предмета и циља спора, долазимо до објективног спора (који би одговарао спору ограничене јурисдикције), у којем се поставља питање сагласности одређеног правног или материјалног акта са неким општим правним правилом, док је основ тужбе повреда опште правне норме, и субјективног спора (који одговара спору пуне јурисдикције), у којем се јавља питање сагласности одређеног акта или поступања са субјективним правом тужиоца, то јест правом тужиоца које је проистекло из појединачног правног акта донетог на основу опште правне норме,¹²⁰⁵ а основ тужбе је повреда субјективног права.

Ипак, питање је да ли је могуће одвојити једно од другог. Да ли је могуће да повреда правног прописа у управном поступку не доведе до повреде законитости на штету странке у поступку, то јест до повреде њених субјективних права? Управо се у незаконитом решавању о правима и обавезама странке у управном поступку огледа повреда правног прописа.¹²⁰⁶ О чистој повреди правног

¹²⁰³ Bonnard, *op. cit.*, p. 89. Треба споменути да *Waline* тврди да и сам *Duguit* изједначава објективни спор са спором због прекорачења овлашћења, а субјективни спор са спором пуне јурисдикције, извлачећи такав закључак из *Duguit*-вог коментара судске праксе Државног савета. *Waline*, „Vers un reclassement des recours du contentieux administratif?”, *op. cit.*, p. 213.

¹²⁰⁴ Krbek, *Diskreciona ocjena*, *op. cit.*, стр. 106.

¹²⁰⁵ *Waline*, „Vers un reclassement des recours du contentieux administratif?”, *op. cit.*, p. 222.

¹²⁰⁶ Иначе, критика идеје која лежи у основи материјалне класификације врста управних спорова, идеје о дихотомији правних ситуација, објективних и субјективних, оспоравана је у француској теорији са два фронта. Тако *Melleray* тврди да не постоји дихотомија правних ситуација – објективна и субјективна, јер све правне ситуације представљају норме примењене на конкретно лице у конкретном случају и у том смислу су елемент објективног права, који

прописа од стране једног правног акта, без повреде субјективних права појединца, могло би се говорити само у случају објективног уставног спора, у којем се о уставности и/или законитости једног општег правног акта одлучује без обзира на конкретан случај.

Додатни проблем поделе управног спора на објективни и субјективни, из угла циља овог рада, јесте то што она не издваја спор пуне јурисдикције као засебну категорију. Штавише, комбиноване, синтетичке теорије о подели управног спора, како их сами аутори обележавају, а које спајају критеријуме формалне и материјалне поделе, помињу, али деле спор пуне јурисдикције између те две категорије.¹²⁰⁷ Карактеристика тих теорија је да оне, с једне стране, говоре о објективном спору пуне јурисдикције, у које се најпре поставља питање законитости управног акта, а након што се утврди његова незаконитост, суд га или мења или уклања и замењује сопственом одлуком, док, с друге стране, говоре о субјективном спору пуне јурисдикције, у који сврставају спор о одговорности управе за накнаду штете и спор поводом управног уговора. Ипак, приликом раздвајања случајева спора пуне јурисдикције у односу на друге облике објективног и субјективног спора, то чине применом критеријума проширених овлашћења. Из тога следи да се ти аутори у ствари враћају на формалну поделу, те за њу вреди све оно што смо раније изложили.

Најзад, у нашој правној теорији се, верујемо исправно, истиче да су и спор о законитости управног акта и спор пуне јурисдикције субјективни спорови, док овај први има обележја и објективног спора.¹²⁰⁸ Штавише, пријем те теорије у домаћој правној науци изнедрио је и њену одређену измену. Као пример објективног спора у нашем праву наводи се и спор покренут тужбом јавног тужиоца или јавног правобраниоца. Наиме, чињеница да ти државни органи улазе

одређује права и обавезе тог лица. Другим речима, правне ситуације су пројекције норми на конкретна лица и субјективно право није ништа друго до овлашћење дато конкретном лицу одређеном нормом (Melleray, *op. cit.*, p. 198). С друге стране, *Bonnard* стоји на становишту да су сви управни спорови субјективни и да се у спору о законитости управног акта одлучује о субјективном праву тужиоца на законитост управног акта (*Bonnard, op. cit.*, p. 88).

¹²⁰⁷ Auby, Drago, pp. 80–81; Chapus, *Droit du contentieux administratif, op. cit.*, pp. 211, 236–249.

¹²⁰⁸ Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, str. 294.

у спор ради заштите јавног интереса, односно интереса одређеног јавноправног колективитета узета је као доказ да поменути спор иде за објективном сврхом.¹²⁰⁹ За други пример објективног спора узима се спор против општих правних аката управе, наравно, у правним системима који тако нешто допуштају.¹²¹⁰

Што се првог примера тиче, намећу се две примедбе. Прва, што се и у наведеном случају директно утиче на конкретну правну ситуацију лица у чију корист је донет оспорени акт. Друга, остаје нејасно зашто би се та ситуација по својој суштини разликовала од ситуације у којој странка из управног поступка оспорава законитост управног акта. И ту постоји субјект чији је задатак остварење и заштита јавног интереса, само што је сад реч о доносиоцу акта, а не јавном тужиоцу или јавном правобраниоцу, као и лице које штити своје приватне интересе. Различит орган који штити јавни интерес и замена позиција странака не представљају суштинске разлике између та два случаја.

У другом примеру би се могло говорити о чисто објективном карактеру спора под условом да спор није покренуло лице (ако је таква могућност законски допуштена) које тврди да је оштећено у својим правима и интересима појединачним актом заснованим на, такође оспореном, општем правном акту. У том случају би одлука о поништавању општег, а затим и појединачног правног акта утицала на конкретну правну ситуацију и одузела чисто објективни карактер предметном спору. Остајемо при тврдњи да би се о потпуно објективном спору могло говорити само у аустријском моделу поступка оспоравања уставности и/или законитости општег правног акта пред уставним судом.

Постоји још један елемент материјалне теорије који завређује пажњу. Наиме, помињали смо речи којима *Pierre Lampué* стаје у одбрану материјалне теорије о подели управних спорова спрам формалне класификације: „одлука није есенцијални елемент судског акта, јер је она сама одређена другим елементом. Оно што доминира и што је пре свега важно јесте питање повреде права које се разрешава пресудом, то јест констатација. Следствено, према његовом карактеру

¹²⁰⁹ *Ibid.*; Милков, стр. 67.

¹²¹⁰ Крбек, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, стр. 294.

[карактеру питања које судија треба да разреши – прим. аутора], а не карактеру одлуке која му одговара треба класификовати врсте управног спора.”¹²¹¹ Кад говори о одлуци садржаној у судском акту, *Lampué* заправо мисли на дејство одлуке, то јест на овлашћења суда – да ли може само да поништи оспорени акт или и да га измени и замени сопственом одлуком. Дакле, критика се своди на то да ће овлашћења судије зависити од предмета спора (питања које се поставља) и да је прво изведено и зависи од другог. Шта одавде имплицитно произилази као став поборника материјалне класификације? Произилази да се суд увек води питањем које му је постављено, то јест тужбеним захтевом и да је законски овлашћен да сваком таквом захтеву удовољи уколико је основан. Другим речима, суд располаже онаквим овлашћењима каква су неопходна за удовољавање основаном тужбеном захтеву, те ће спор ограничене јурисдикције постојати онда кад је тужилац тражио само поништавање оспореног управног акта, а кад је тражио измену или замену тог управног акта судском пресудом, досуђивање накнаде штете или заштиту права произишлих из управног уговора, онда ће то бити спор пуне јурисдикције.

Најпре треба приметити да тај критеријум свакако не би вредео у домаћем управном праву. Наиме, ЗУС не предвиђа обавезу тужиоца да захтева одлучивање у пуној јурисдикцији као услов да суд заиста тако и поступи. Закон дозвољава Управном суду да, и без таквог захтева, уколико су испуњени законом прописани услови, одлучи у пуној јурисдикцији. Такође, и кад такав захтев изричито постави тужилац, у одређеним случајевима остаје у дискрецији суда да ли ће одлучити у пуној или ограниченој јурисдикцији (чл. 43 и 44 ЗУС). Захтев тужиоца да суд у тим случајевима одлучи у спору пуне јурисдикције производи једино обавезу суда да образложи одбијање таквог захтева ако се за тако нешто одлучи (чл. 43, ст. 4 ЗУС). Чак и тамо где ЗУС условљава одређено поступање суда одговарајућим захтевом тужиоца, као што је случај са захтевом за повраћај ствари, односно накнаду штете, и ту суд није обавезан да по таквом захтеву поступи и да заиста и одлучи у пуној јурисдикцији (чл. 22, ст. 5 и чл. 45 ЗУС). Следствено, не може се

¹²¹¹ Lampué, Pierre, “La distinction des contentieux”, *Mélanges G. Scelle « La technique et les principes du droit public »*, L.G.D.J., 1950, tome I, p. 300, наведено према Melleray, *op.cit.*, p. 62.

закључити да би се у домаћем праву, а самим тим и на упоредноправном нивоу уопште, такав критеријум одржао.

Штавише, тај критеријум се не би могао одржати ни у француском праву, које је послужило као узор за његово формулисање. И у француском праву не постоји увек обавеза суда да одлучи у пуној јурисдикцији уколико је тужилац поставио такав захтев, већ се он може ограничити на поништавање управног акта и враћање предмета органу управе на поновно одлучивање.¹²¹² Такође, у француском праву, као и у неким другим правима, спорови пуне јурисдикције су одређени системом позитивне енумерације, те се не може рећи да ће захтев тужиоца довести до одлучивања у пуној јурисдикцији уколико суд није законом или другим извором права (на пример, праксом Државног савета у француском праву) овлашћен да о спору на такав начин одлучи. Уосталом, кад би неки правни систем предвиђао могућност да тужилац одреди да ли ће се поступати у пуној или ограниченој јурисдикцији, без могућности да суд одлучи другачије и без законског ограничења у погледу предметне управне материје, спор ограничене јурисдикције би вероватно ишчезао. Тешко би се могао замислити случај у којем би тужилац, који већ сматра да је делатност управе незаконита и да је њом оштећен у својим правима и обавезама, те је самим тим и дошао пред суд, желео да уместо да суд дефинитивно уреди његову правну ситуацију, то ипак учини орган управе против чијег акта или радње је покренуо спор. Већ и сама чињеница да би могао успешно да оконча своју правну борбу пред судом, без потребе да додатно чека да о томе накнадно одлучи и орган управе, била би довољна да спор ограничене јурисдикције нестане.

Најзад, у домаћој теорији се разликује спор ограничене и пуне јурисдикције према предмету и сврси спора. Тако се наводи да је предмет спора о законитости акта (спор ограничене јурисдикције) законитост оспореног акта, сагласност са правним правилима, а да је предмет спора пуне јурисдикције индивидуална правна ситуација, у којој суд треба да утврди, створи, измени или

¹²¹² Botteghi, Damien, Lallet, Alexandre, „Le plein contentieux et ses faux-semblant”, *L'actualite juridique Droit Administrative*, n. 3/2011. (156–161), p. 160; Guyomar, Mattias, Seiller, Bertrand, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris 2012, p. 110.

укине одређену правну ситуацију.¹²¹³ Видимо да је то готово идентично материјалној подели управних спорова на објективне и субјективне.

Ипак, управо наше право даје најбољи пример да је законитост акта предмет и спора ограничене и спора пуне јурисдикције. У нашем управном спору увек мора доћи до оцене законитости оспореног акта и санкционисања његове незаконитости поништавањем, како би уопште могло да се одлучује о управној ствари.

1.3. Врста акта који се оспорава

Lafferrière и *Sandevoir* су тврдили, ослањајући се на тадашње француско право, да одређеној врсти аката управе одговара одређена врста судске заштите, те су то користили као мерило за поделу управних спорова. Према тој теорији, акти власти (управни акти) оспоравају се у спору о законитости, то јест ограничене јурисдикције, акти јавног управљања (управни уговори) у спору пуне јурисдикције, а акти приватног пословања (грађанскоправни уговори које закључује управа) пред редовним судовима у парничном спору.¹²¹⁴

Две примедбе се могу упутити овој теоријској концепцији.

Прво, домаћи управни спор, а слично њему и аустријски и швајцарски и правни системи других земаља насталих на простору СФРЈ (в. одговарајуће одељке о овим правним системима), познају спорове против управних аката, као аката власти, који се могу окончати у пуној јурисдикцији, то јест изменом или заменом оспореног акта.

Друго, чак је и француско право, па и у периоду у којем су писала поменута двојица аутора, познавало изузетке који се у данашњој француској доктрини управног права називају објективним спором пуне јурисдикције (они у

¹²¹³ Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, str. 280.

¹²¹⁴ *Sandevoir, op.cit.*, p. 433.

којима се оспорени управни акт мења или замењује одлуком суда), а који су тад били део малобројне групе тзв. посебних спорова.¹²¹⁵ Штавише, данашње француско право, а нарочито од 1995. године, значајно је проширило поље објективног спора пуне јурисдикције, како законодавним путем, тако и праксом Државног савета (в. одељак о проширивању домена објективног спора пуне јурисдикције у француском праву).

Из тога следи да тај критеријум поделе управних спорова, иако му се не може одрећи теоријска заводљивост покушаја објашњења узрока поделе, не може бити прихватљив ван контекста одређене фазе развоја француског управног спора (па и ту не потпуно). Реч је о територијално и временски ограниченом и превазиђеном концепту.

1.4. Допунски критеријуми

Допунски критеријуми за раздвајање спора пуне и ограничене јурисдикције јесу дејство судске одлуке према другим лицима, тренутак у односу на који суд доноси пресуду и разлике у поступку решавања спора.

Тако се тврди да у спору за поништај акта судска пресуда има *erga omnes* дејство, док у спору пуне јурисдикције она производи дејства искључиво међу странкама.¹²¹⁶

Домаћи управни спор, али и готово сви обрађени правни системи (изузев немачког) познају спор пуне јурисдикције који следи након поништавања оспореног управног акта. Како је могуће да пресуда којом се поништава оспорени акти у једној врсти спора има, а у другој нема *erga omnes* дејство, само зато што се у другом случају решава и предмет управног поступка? У најмању руку, морало

¹²¹⁵ Chapus, *op. cit.*, pp. 241–242.

¹²¹⁶ Heilbronner, *op. cit.*, p. 6; Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, str. 281; Britvić Vetma, *Upravni spor pune jurisdikcije*, str. 329.

би се тврдити да у том случају део пресуде има *erga omnes*, а део *inter partes* дејство.

Следећи критеријум је тренутак у односу на који судија доноси одлуку. У спору за поништај акта управни суд цени основе за поништавање акта према тренутку његовог доношења, а у спору пуне јурисдикције он приликом доношења одлуке узима у обзир и развој ситуације у предмету који се догодио након предузимања оспораване активности управе, све до тренутка у којем он сам доноси своју одлуку.¹²¹⁷

Сматрамо да је тај критеријум начелно исправан. Одлуку о законитости оспореног акта суд треба да доноси на основу чињеница и прописа који су важили у тренутку његовог доношења, а одлуку о предмету управног поступка на основу прописа и чињеничног стања који постоје у тренутку доношења судске пресуде (в. излагање у одговарајућем одељку о домаћем управном спору). Сматрамо да би то требало чинити и без изричите законске одредбе, како то раде у француском праву.

Ипак, постоје две примедбе које бисмо могли да упутимо том мерилу. Прва је његова изведеност, односно условљеност чињеницом да је спор из неких других разлога и на основу неких других карактеристика већ одређен као спор пуне јурисдикције, а да је то само логична последица могућности поновног решавања предмета управног поступка, само што овај пут чини суд, а не доносилац незаконитог акта. Друго, као што смо поменули, упоредно право познаје облике спора пуне јурисдикције у којима суд не чини ништа друго до поништавања оспореног акта (на пример, поништава акт којим се допушта промена имена у француском праву).¹²¹⁸ У таквим случајевима суд одлучује у пуној јурисдикцији, али на основу прописа и чињеница који су постојали у тренутку доношења оспореног акта. Та примедба је, ипак, ограниченог домашаја, јер увек кад решавање у пуној јурисдикцији подразумева судско решавање предмета управног

¹²¹⁷ Chapus, *op.cit.*, p. 234.

¹²¹⁸ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, p. 94; Chapus, *op. cit.*, pp. 236–238.

поступка, суд би при одлучивању морао да се стави у тренутак доношења пресуде.

У теорији се помињу као критеријуми поделе и надлежност суда, облик тужбе, форма тужбе, различито таксирање тужбе, рокови за подношење, обавеза подношења тужбе преко адвоката и друге процесне разлике између спора пуне и ограничене јурисдикције. Такви критеријуми могу бити корисни у пракси у конкретним правним системима, али су сви изведени и не дају одговор на питање зашто се у једном спору примењују једна, а у другом друга процесна правила. Како истиче *Jèze*: „Кад говоримо о безначајним чињеницама, као што су рок за изјављивање правног средства, обавезе правног заступања или не, или трошкова поступка, то су детаљи који у одређеној мери могу имати практични значај, али чија употреба се може објаснити само практичном користи; они не представљају питање теоријског значаја.”¹²¹⁹ Слажемо се са потоњом тврдњом. Ти критеријуми немају никакву теоријску вредност.

2. Појам управног спора

Да бисмо одредили појам спора пуне јурисдикције, морамо претходно да знамо шта се под управним спором подразумева.

Постоје различити критеријуми за одређење појма управног спора. Већина аутора дефинише појам управног спора са становишта свог националног права, ослањајући се претежно на један критеријум, а занемарујући остале, који, пак, могу да буду примеренији неком другом правном систему.¹²²⁰ Како је циљ нашег истраживања одређивање појма спора пуне јурисдикције без обзира на конкретан правни систем и тачно одређени период у његовом развоју, тако и појам управног спора морамо да покушамо да одредимо ванпросторно и ванвременски. То ће захтевати комбинацију у теорији предложених мерила.

¹²¹⁹ *Jèze, op. cit.*, p. 683.

¹²²⁰ За примере в. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси, op. cit.*, стр. 16–18.

У теорији се срећу три формална мерила за одређење појма управног спора – судска инстанца којој је поверено разрешавање управних спорова (посебни управни судови, било опште било посебне надлежности, било да су део судске, било да су део извршне гране власти, или посебна одељења редовних судови), процесна правила по којима се управни спор разрешава (различита од правила парничног поступка) и субјекти који су странке у спору (управа, с једне, а појединци, правна лица или други субјекти са страначком способношћу, с друге стране).¹²²¹

Осим три формална, аутори наводе и два садржинска, материјална критеријума – предмет и циљ спора, где би предмет била оцена законитости оспореног акта управе (конкретно, са становишта домаћег права, цитирани аутори помињу управне акте) или ћутања управе, са циљем њиховог уклањања, измене или предузимања (потоње у случају ћутања управе).¹²²²

Уместо конкретног одређивања појма управног спора на основу једног критеријума и уз постављање строгих граница, сматрамо да је боље, избором са становишта тежње за одређивањем појма управног спора на упоредноправном нивоу, представљање различитих могућности за шире или уже одређење управног спора применом више поменутих критеријума.

Наиме, појам управног спора би могао да се посматра као скуп концентричних кругова где би се у центру стицало више различитих мерила за одређење појма управног спора, док би се удаљавањем од њега поједина од њих губила.

¹²²¹ *Ibid.*; Томић, *Коментар Закона о управним споровима*, *op. cit.*, стр. 61–62. Треба напоменути да Поповић сматра да странке у спору представљају садржински, а не формални критеријум за одређење појма управног спора (Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, *op. cit.*, стр. 18). Сматрамо да је такав став неисправан. Сама чињеница да се одређене странке налазе у спору који би суд требало да разреши не говори нам ништа о садржини спора, односно материјалноправног односа из којег је он проистекао.

¹²²² Томић, *Коментар Закона о управним споровима*, *op. cit.*, стр. 62. Поповић, упркос донекле недоследној употреби различитих термина („правна правила која су предмет спора”, „правно питање које је предмет спора”, „управна ствар”), помиње предмет спора као мерило. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, *op. cit.*, стр. 17–18, 23–24).

Први круг би чинили спорови управе и појединаца или правних лица поводом законитости аката управе, које посебни управни судови решавају по посебном, управносудском поступку, са циљем њиховог уклањања, измене или предузимања. Ту би се, дакле, стекло свих пет критеријума, три формална – суд, поступак и странке, као и два садржинска мерила - предмет и циљ спора. „Управност”, то јест управни карактер тих спорова би, стога, био неспоран.

Понудићемо два разјашњења.

Суд не би нужно морао да буде посебна инстанца у оквиру судске гране власти, која је специјализована за разрешавање те врсте спорова. Чињеница да би то могла да буде и управносудска инстанца, која је формално део извршне гране власти, суд опште надлежности, односно његово специјализовано одељење или управни суд посебне надлежности (надлежан само за спорове у одређеној управној области), без обзира на то да ли је део судске или извршне гране власти, уз стицај осталих критеријума, не би умањила управни карактер тих спорова.

Друго, значајније разјашњење тиче се предмета и циља спора. Коришћењем законитости аката управе као критеријума, заправо, признајемо упоредноправну хетерогеност управног спора. При употреби критеријума предмета управног спора, домаћи аутори ослањају се на појам управне ствари и управног акта, како је у домаћем законодавству, судској пракси и теорији одређен. Са упоредноправног становишта, појам управног спора морао би да буде значајно шире одређен, те да осим оцене законитости појединачних ауторитативних једностраних правних аката управе обухвати и оцену законитости других аката управе - појединачних двостраних правних аката управе, то јест управних уговора, појединачних материјалних аката управе, то јест управних радњи, па можда и општенормативних аката управе, то јест управних прописа. Све ово би био предмет управног спора, наравно, саобразно могућности оспоравања законитости наведених аката управе у конкретном правном систему и, битније, санкционисању њихове незаконитости уклањањем или изменом. Потребно је нагласити да се акти управе оспоравају „сами по себи”, то јест са циљем утицаја на саме акте. Другим речима, законитост аката управе оспорава се у сврху

њиховог уклањања или измене, а не ради неког другог циља, на пример, признавања права на накнаду штете проузроковане радом управе.¹²²³ Подразумева се да би предмет укључио и оспоравање законитости ћутања управе у погледу свих тих врста аката управе. Санкција незаконитости неактивности управе састојала би се у судском налогу за доношење или предузимање изосталог акта управе.

Најзад, у том кругу спорова би се, управо према врстама аката управе чија се законитост оспорава, могле уобличити поткатегорије, где би степен управног карактера спора одговарао степену „управности” аката управе који се оспоравају. Тако би био израженији управни карактер појединачних аката управе, посебно управних аката, него оних општеноормативних.

У други круг би спадали спорови о одговорности управе, које разрешавају управни судови или друге управносудске инстанце по посебном, управносудском поступку. У односу на први, централни круг спорова, сврха тих спорова би била другачија. Суд, поступак, странке и предмет спора били би идентични, али би оцена законитости аката управе била чињена са циљем накнађивања штете коју је управа проузроковала тужиоцу, а не ради уклањања или измене акта управе, којим је штета проузрокована.

Трећи круг би обухватао спорове о законитости донетих, предузетих или изосталих аката управе, са циљем њиховог уклањања, измене или предузимања, али од органа који не одлучују о већини управних спорова, без обзира на примењена правила поступка. Те спорове издваја чињеница да у конкретном правном систему већ постоје управносудске инстанце опште или посебне надлежности (без обзира на то да ли је реч о управним судовима опште и посебне надлежности, који су оквиру судске или извршне гране власти или управне спорове решавају посебна одељења судова опште надлежности), а те спорове

¹²²³ Видели смо да и Томић садржинском мерилу предмета спора додаје и разлоге покретања спора, то јест његову сврху (Томић, *Коментар Закона о управним споровима*, *op. cit.*, стр. 62). Сврха спора служи као одлична *differentia specifica* у односу на грађанскоправне спорове о одговорности управе, у којима се, такође, процењује законитост аката управе, али са циљем досуђивања накнаде штете.

решавају други судови. Такав пример је уставна жалба у нашем праву.¹²²⁴ Ту се оспорава законитост, између осталог, аката управе (управних аката или управних радњи), са циљем њиховог уклањања или измене, па и ради стицања права на накнаду штете, али пред органом који не решава већину управних спорова – Уставним судом, и по посебним правилима поступка (с тим што потоње мерило не сматрамо пресудним у конкретној ситуацији). Сличан пример може се наћи у и Аустрији (в. одељак о аустријском управном спору).

Четврти, најудаљенији концентрични круг управног спора обухватао би спорове које разрешава управносудска инстанца по посебном, управносудском поступку, без обзира на остале критеријума за одређење појма управног спора, то јест не узимајући у обзир странке, предмет и циљ спора. Пример такве врсте спора био би репресивни спор у француском праву (в. одељак о француском управном спору), у којем управни судови по посебним правилима поступка одлучују о томе да ли је појединац својим поступањем прекршио одређени општи правни акт, на пример пропис о јавном саобраћају. Ту нема никакве улоге управе, те самим тим управа није странка нити је законитост њеног акта предмет спора. Могла би да се наведу још два примера, који се помињу у домаћој управноправној доктрини. Крбек, наиме, сматра да спор пуне јурисдикције, те самим тим и управни спор, постоји и тамо где је суду у управном спору дато у надлежност да разрешава одређене сукобе надлежности између државних органа.¹²²⁵ Ту нема претходног одлучивања управе о правима, обавезама и правним интересима странке већ је правни однос успостављен између два органа који су у спору о надлежности за решавање конкретне управне ствари. Други је пример изрицања новчане казне руководиоцу органу управе који није правовремено донео нови управни акт у складу са пресудом којом је претходни поништен или није доставио списе предмета Управном суду (чл. 75 ЗУС). Дакле, у оба случаја, ни странке, ни предмет, ни циљ спора нису идентични онима који постоје код једног управног спора.

¹²²⁴ Чл. 170 Устава Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 98/2006 и чл. 82–92 Закона о Уставном суду, „Службени гласник РС”, бр. 109/2007, 99/2011 и 18/2013.

¹²²⁵ Крбек, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, стр. 284.

Ван сваког домашаја управног спора остали би спорови у којима су странке управа, с једне стране, и грађани и правна лица, с друге стране, али који, изузев тога, не садрже ни један од преосталих елемената управног спора. Пример би били спорови о захтевима за накнаду штете или уговорима грађанског права закљученим између тих субјеката, а о којима одлучују редовни судови у грађанскоправном поступку. Ту би спадали и спорови о уставности и/или законитости општих аката органа управе пред Уставним судовима. Чињеница је да се у ту оспорава акт управе – управни пропис, али пошто је реч о некарактеристичној делатности управе – општенормативној делатности, а остали елементи управног спора такође изостају, укључујући странке у спору (ово су објективни спорови у којима се општи акт оспорава без обзира на конкретни случај), сматрамо да ни ти спорови не би имали управни карактер. Следствено, без обзира на ширење обима појма управног спора, те врсте спорова не би могле да добију епитет управних.

Да закључимо. Управни спор са упоредноправног становишта би морао да се одреди шире, тако да обухвати четири описана концентрична круга или слоја. Такав појам не би одговарао сваком конкретном правном систему. Он посебно не би одговарао домаћем праву, где је управни спор врло уско постављен (спор о законитости управног или другог појединачног правног акта или ћутања управе).

Важно је на крају поменути две ствари. Прва, не бисмо се сложили са оценом да сва четири слоја чине управни спор. Не бисмо могли да прихватимо став да је довољно да се један спор сматра управним само зато што о њему одлучује управносудска инстанца по посебном, управносудском поступку, то јест четврти круг бисмо искључили из појма управног спора. Друго, а битније са становишта предмета нашег истраживања, без обзира колико широко био постављен појам управног спора, критеријум за одређење појма управног спора пуне јурисдикције који предлажемо може бити доследно примењен на сваки од наведених слојева управног спора (укључујући и четврти).

3. Одређење појма спора пуне јурисдикције

Предложили бисмо нови критеријум за поделу управног спора. Подела не би била на линији спор о законитости или спор за поништај акта – спор пуне јурисдикције, већ на линији спор ограничене јурисдикције – спор пуне јурисдикције. Иако се у домаћој правној теорији спор о законитости, то јест спор за поништај акта и спор ограничене јурисдикције сматрају синонимима, желели бисмо да створимо поделу у којој се та два спора не би потпуно подударала.

Требало би се на овом месту подсетити на једну, не искључиво термиолошку ствар. Наиме, прва врста управног спора која је настала у француском праву, а неко време и једина, спор пуне јурисдикције, пре него што му је *Laferrière* наденуо тај назив, звао се једноставно управни спор.¹²²⁶ Управносудска инстанца је увек одлучивала мериторно: до краја је расправљала питање и дефинитивно уређивала појединачне правне ситуације. Није ни било друге врсте управног спора у односу на који је требало направити појмовну и термиолошку разлику. Када је настао спор због прекорачења овлашћења (*le recours pour excès de pouvoir*), називан је „управним спором у правом смислу речи” (*le contentieux administratif proprement dit*) или редовним спором (*le contentieux ordinaire*). Могло би се тврдити да је овај термин имао двоструку сврху. С једне стране, требало је да упуту на чињеницу да је спор пуне јурисдикције први настао и да је, у погледу овлашћења суда, носио сва или скоро сва обележја судског спора који је већ постојао у грађанском праву, док је, с друге стране, требало да нагласи оригиналност спора због прекорачења овлашћења који није имао свог пандана у грађанском процесном праву који би могао да послужи као узор за стварање спора пуне јурисдикције.¹²²⁷ Спор пуне јурисдикције је био редован, односно „прави” у смислу да суд поступа у њему као и у другим правним областима, пре свега као у парници, одлучујући дефинитивно о појединачним правним ситуацијама. Такође, требало би имати на уму и чињеницу да већина

¹²²⁶ Giltard, *op.cit.*, p. 208.

¹²²⁷ У том смислу в. Guymar, Seiller, *op.cit.*, pp. 85, 109.

аутора кад говори о пуном судовању у управном спору, позицију суда у том спору пореди управо са позицијом суда у парници.¹²²⁸

Из тога следи да суд у парничном поступку суди увек у пуној јурисдикцији, у пуном капацитету. У чему се састоји то пуно судовање? У ширини његових овлашћења? У чињеници да има овлашћења која премашују поништавање неког правног акта? Не. Пуно судовање се огледа у чињеници да он може (а у парници и мора) да расправи ствар до краја, да може дефинитивно да уреди индивидуалну правну ситуацију. Још један од назива спора пуне јурисдикције у француском праву, осим пуног спора (*le plein contentieux*), јесте и спор у основи (*le contentieux au fond*). Дакле, суд ту, као и суд у парници, дефинитивно уређује саму основу ствари. При томе, није важно која је овлашћења суд користио да би тако нешто постигао. Суд у парничном поступку може до краја да расправи ствар и само поништавањем одређеног правног акта, на пример, ништавог грађанскоправног уговора.

У чему би се онда, у поређењу са судом у парници, огледала ограниченост суда приликом одлучивања у управном спору? У чињеници да у одређеним случајевима, а то су случајеви спора ограничене јурисдикције, суд у управном спору не сме или одлучује да не иде до краја већ, након поништавања оспореног акта, препушта (макар и са одговарајућим правним усмерењем) последњу правну реч управи. Управа је та која на крају дефинитивно правно уређује појединачну ситуацију.

Другим речима, специфичност управног судства у односу на друге врсте судске заштите, на првом месту у односу на парницу, огледа се у чињеници да контролише ауторитативно поступање друге гране власти. Теорија поделе власти и самосталност управе у обављању послова из своје надлежности налагали су, а налажу и данас ограничавање судске контроле делатности управе, било ограничавањем овлашћења суда у преиспитивању одређених елемената те

¹²²⁸ Заправо, понавља се став који је изрекао још *Laferrière*, да управносудска инстанца у спору пуне јурисдикције пресуђује између управе и тужиоца “као редовни суд између две парничне странке”, *Laferrière, op.cit.*, p. 15.

делатности, као што је целисходност, било ограничавањем овлашћења суда у начину санкционисања незаконите управне делатности на поништавање оспореног акта или чак само на утврђивање незаконитости, било изузимањем одређених аката управе од судске контроле.

С друге стране, у одређеним случајевима творци правних норми сматрају да постоје претежнији интереси од очувања прерогатива извршне власти. У тим случајевима је правима и интересима грађана и правних лица обезбеђена потпуна заштита, те управни суд одмењује субјекте управе. Разлози се крећу од заштите судске власти или грађана од самовоље управе, преко потребе за бржим и ефикаснијим остварењем и заштитом права појединаца, до пребацивања политички осетљивих послова управе у надлежност судовима, као органима који не зависе од јавног мњења и политичког опортунитета (в. одељак о разлозима настанка и постојања спора пуне јурисдикције).

Из тога следи и критеријум поделе који предлажемо. Управни спорови би се делили на спорове пуне и спорове ограничене јурисдикције према томе да ли је суд у конкретном управном спору својом одлуком дефинитивно уредио поједничну правну ситуацију, санкционишући при томе незакониту делатност управе.

Одмах на почетку објашњавања понуђеног мерила поделе, морамо да учинимо једну терминолошку напомену. Израз „дефинитивно” означава окончавање спора у животном смислу, уређивањем одређене правне ситуације супротно начину на који је био уређен поступањем (или ћутањем) управе. Овај термин је изабран како би се избегло коришћење термина који у колоквијалном, неправничком говору има исто значење – коначно, али који има посебно значење у домаћем управном праву (немогућност побијања управног акта жалбом у управном поступку). Из истог разлога смо избегли и реч правноснажно, јер оно има специфично процесно значење (даља немогућност оспоравања управног акта тужбом у управном спору), а и зато што сматрамо да до пуне јурисдикције може да дође и након правноснажности судске пресуде (у оквиру одељка о домаћем

управном спору в. део о могућности одлучивања Врховног касационог суда у пуној јурисдикцији).

Спор пуне јурисдикције био би сваки спор у којем се судском одлуком мења коначно управноправно уређење појединачне ситуације, без могућности управе да даље правно поступа у истој ствари. У тим случајевима не долази до накнадног правног деловања управе. То би, уопштено говорећи, обухватало неколико категорија случајева (детаљна подела је изнета накнадно у одељку о врстама спора пуне јурисдикције). Најпре, случајеве у којима је управа исказала своју правно релевантну вољу у погледу начина уређења конкретне правне ситуације (било доношењем управног акта, било закључењем управног уговора), а коју је суд својом одлуком изменио, дефинитивно, на другачији начин уредивши ту правну ситуацију. То би обухватало случајеве у којима је суд изменио оспорени акт, поништио и заменио сопственом пресудом којом одлучује и о предмету управног поступка, затим кад је суд само уклонио оспорени акт (путем конститутивне или декларативне одлуке), након чега није уследило правно деловање управе. Другу категорију чине случајеви ћутања управе. Ту управа није својом правно релевантном вољом коначно правно уредила конкретну ситуацију, а то је по законској претпоставци имало значење одбијања захтева или жалбе странке. Суд је накнадним дефинитивним правним уређивањем те појединачне ситуације одменио управу и изменио стање правне неуређености конкретне ствари, које је било последица неактивности управе. Трећу категорију би чинили случајеви у којима управа није претходно исказала своју правно релевантну вољу за уређење конкретне правне ситуације, али је суд, на захтев тужиоца, сам уредио правну ситуацију из надлежности управе. Пример би била забрана (*prohibition*) коју изричу судови у енглеском и другим англосаксонским правним системима, а којом се управи налаже уздржавање од одређеног поступања. Четврта категорија би обухватила оне случајеве у којима суд одлучује о парничним стварима у управном поступку, тако да дефинитивно уређује индивидуалну правну ситуацију, то јест случајеве у којима се у управном спору одлучује о одговорности за штету причињену радом управе. Најзад, пета категорија би обухватала случајеве у којима је суд дефинитивно разрешио спор, који би спадао у последњи концентрични круг управних спорова, то јест спор који се сматра

управним само зато што о њему одлучује управносудска инстанца по посебном, управносудском поступку (на пример, репресивни спор у француском праву или новчано кажњавање руководиоца туженог органа управе по чл. 75 ЗУС, в. претходни одељак за детаље).

Спор ограничене јурисдикције би чинила она најбројнија категорија случајева у којима је суд одлучио о законитости управног акта тако што је управни акт оставио на снази и неизмењен или је оспорени акт поништио и вратио предмет на поновно одлучивање управи, било зато што је по закону био дужан да тако поступи, било зато што је сам тако одлучио.

Спор за поништење оспореног акта би према тој подели могао да буде и спор пуне јурисдикције (онда кад након поништавања оспореног акта није потребно да управа донесе нови) и спор ограничене јурисдикције (сви остали случајеви у којима је суд поништио оспорени акт због незаконитости). Навели бисмо и два примера из француског права, који се сматрају спором пуне јурисдикције, упркос чињеници да се окончавају искључиво поништавањем управног акта. Први пример је везан за спор поводом управног уговора. Наиме, уколико сауговорач поднесе тужбу против акта управе којим се незаконито задире у његова права која су произишла из управног уговора, само уклањање акта којим је тако нешто учињено доводи до окончања спора. У другом примеру реч је о старијем облику спора пуне јурисдикције у којем се тужба подноси против дозволе за промену имена. Треће лице које би претрпело нематеријалну штету услед промене личног имена одређеног лица, а које је за промену добило неопходну дозволу од органа управе, може поднети тужбу против те дозволе. Суд је у таквом случају искључиво овлашћен да поништи поменуту дозволу. И поред тога, став француског Државног савета је да је реч о спору пуне јурисдикције.¹²²⁹ Дакле, у оба случаја тужиочева правна ситуација би била уређена на захтевани

¹²²⁹ Chapus, *op.cit.*, pp. 237-238. *Chapus* такође користи критеријум повећаних овлашћења суда за одређивање појма спора пуне јурисдикције, али овде закључује да спор због прекорачења овлашћења, да се изразимо прецизно, и спор за поништење акта не морају увек да се поклапају, те их сврстава у спор пуне јурисдикције, *ibid.*

начин самим поништавањем оспореног акта и била би дефинитивно уређена судском пресудом, док управа не би смела поново да одлучује о том предмету.

Критеријум предложене поделе на спор ограничене и спор пуне јурисдикције захтева неколико разјашњења.

Кад говоримо о суду, чинимо то како бисмо избегли употребу прецизнијег, али рогобатнијег термина управносудска инстанца. Дакле, упоредноправни приступ разматрању те теме налаже да се под судом подразумева свака инстанца која одлучује у управном спору, без обзира на то да ли је, зависно од конкретног правног система, реч о редовном суду, управном суду опште или посебне надлежности који припада судству или управном суду или трибуналу опште или посебне надлежности који је део извршне гране власти, докле год представља суд у смислу члана 6 Европске конвенције о људским правима.¹²³⁰

Као што смо рекли, и спорови који би спадали у четврти круг управних спорова, то јест они који би се сматрали управним само зато што о њима одлучује управносудска инстанца по посебном, управносудском поступку, могли би да се сврстају у категорију спорова пуне јурисдикције, јер суд ту дефинитивно разрешава спор, без накнадног одлучивања управе или било ког другог субјекта о тој ствари. На пример, кад изриче новчану казну руководиоцу органа управе по чл. 75 ЗУС, суд дефинитивно уређује ту ситуацију. Исто важи и за репресивни спор у француском праву у којем се суд, без претходног решавања управе о том питању, изјашњава о томе да ли је странка својим поступањем прекршила одређени општи правни акт, на пример пропис о саобраћају. И у том случају суд одлучује у пуној јурисдикцији, то јест коначно разрешава спор. Једина посебност тог спора јесте то што управа нема никаквог удела у њему, те се не може говорити о санкционисању незаконитог поступања управе, то јест тај део критеријума поделе који смо предложили у том случају не би био примењив.

¹²³⁰ Детаљно о појму суда у смислу чл. 6, ст. 1 Европске конвенције, в. Цуцић, Вук, *Правила и стандарди Савета Европе у домаћем управном спору*, мастер теза, необјављено, доступно у библиотеци Правног факултета Универзитета у Београду, стр. 11-24.

Потпуно уобличавање понуђене дефиниције појма спора пуне јурисдикције захтева објашњење још једног њеног елемента, а то је елемент санкционисања незаконите делатности управе. Наиме, саставни део спора пуне јурисдикције је увек и оцена законитости одређеног акта или поступања управе. Тек након што суд утврди њихову незаконитост, може да приступи дефинитивном уређивању појединачне правне ситуације у складу са законом. Санкција о којој се говори може да буде тројака. Најпре, она може да се састоји у измени правно релевантне воље управе којом је на одређени начин уређена конкретна правна ситуација. Измена воље се може учинити и простим (декларативним или конститутивним) уклањањем оспореног незаконитог акта управе, без враћања предмета на поновно одлучивање управи. Измена воље може да укључује и измену самог акта или његову супституцију судском одлуком. У свим тим случајевима, воља управе је измењена и суд је тај који је дефинитивно уредио конкретну правну ситуацију. Исто важи и за ситуацију ћутања управе. Ту не можемо рећи да је конкретна правна ситуација уређена правнорелевантном вољом управе већ да је нечињењем управе појединачна ситуација остала правно неуређена. Суд ту, дакле, не мења правнорелевантну коначну вољу управе већ стање ствари које је било последица ћутања управе. Другим речима, суд ступа на место управе и уређује конкретну правну ситуацију која још увек није коначно уређена. Санкцију, затим, може представљати осуђивање управе на накнаду штете која је произишла из њеног незаконитог поступања. Овде се воља управе не мења већ накнадом штете суд покушава да врати имовину оштећеног у оно стање у којем би била да штетне радње управе није било. Трећи вид санкције би се огледао забрани коју би суд изрекао управи да поступа на одређени незаконит начин. Тужилац може тако нешто да захтева од суда у англосаксонским правним системима уколико поднесе одговарајући правни захтев (*prohibition* или *injunction*).¹²³¹ Суд овде дефинитивно уређује конкретну правну ситуацију тиме што не дозвољава управи да је измени, то јест да је другачије уреди својом вољом. Важно је објаснити у чему се огледа незаконитост поступања управе у тој ситуацији. Наиме, чињеница је да управа још није деловала, те самим тим није незаконито поступала у конкретној ситуацији, али је предузела радње које воде ка таквом поступању. Да би тужилац

¹²³¹ Craig, *Administrative Law, op. cit.*, pp. 300–301, 303, 404.

уопште успео у свом захтеву упућеном суду, мора доказати да је изгледно да ће управа на тај начин заиста и поступити. Из тога следи да се не санкционише учињена незаконитост већ се управа, која је изразила озбиљну намеру да незаконито поступи, у томе благовремено, унапред спречава. Најчешће је реч о ситуацији у којој је орган управе покренуо поступак у ствари за коју није надлежан, те му пре окончања поступка суд забрањује даље поступање.

Тај елемент дефиниције појам спора пуне јурисдикције упућује на још једно његово битно обележје. Позајмили бисмо грађанскоправну терминологију у којој се разликује облигација циља и облигација средства. Управни спор пуне јурисдикције је управни спор циља, то јест резултата. Није довољно да је законодавац оставио суду могућност да суд дефинитивно уреди појединачну правну ситуацију да бисмо говорили о спору пуне јурисдикције. Напротив, неопходно је да је суд такву могућност заиста и искористио, да је исход спора такав да је суд, санкционишући управу, дефинитивно уредио појединачну правну ситуацију. Иако се не би могла направити паралела између облигације средства и спора ограничене јурисдикције, сличност спора пуне јурисдикције и облигације циља огледала би се управо у томе што и у једном и у другом случају мора да буде постигнут одређени правни исход.

Поновићемо да сама судска одлука не мора бити извршна исправа у конкретном случају, да не мора да буде извор права и обавеза (као што је раније објашњено и поткрепљено примерима), већ да је кључно да је њом измењена коначна воља управе за уређењем појединачне правне ситуације на одређени начин. Дакле, акт који представља извршну исправу може бити акт управе, који је представљао неку ранију, не коначну, не ону пред судом оспорену вољу управе за уређење конкретне правне ситуације, чија се садржина поклапа са вољом суда која сад окончава њено уређивање.

Након изношења сопственог схватања о критеријуму поделе управних спорова, желели бисмо да се вратимо на критеријум овлашћења суда који смо раније оспоравали.

Наиме, навели смо да сматрамо да у одређеним ситуацијама не постоје већа овлашћења суда од оних које поседује у спору ограничене јурисдикције, а да је ипак, како разумемо, реч о спору пуне јурисдикције. Најеклатантнији такав пример је овлашћење Управног суда да по уклањању оспореног акта не врати предмет на поновно одлучивање органу управе (чл. 42, ст. 1 ЗУС). Могло би се рећи да је и у том случају, иако аутори то не тврде, реч о повећаним овлашћењима суда, која се састоје управо у томе што суд разматрајући случај након уклањања оспореног акта оцењује да није потребно да се предмет врати на поновно одлучивање управи, већ да је конкретну правну ситуацију сад дефинитивно уредио суд. Ипак, чак и ако бисмо то навели у прилог опстанка тезе о подели управног спора на основу критеријума овлашћења, концентрисали бисмо се на последицу (невраћање, то јест овлашћење да се предмет не врати на поновно одлучивање управи), а не на узрок такве ситуације (непостојање потребе да се предмет врати услед чињенице да је појединачну правну ситуацију дефинитивно уредио сам суд у складу са законом), што би самим тим требало да представља првенствени критеријум разграничења те две врсте управног спора.

Такође, видели смо да постоје и ситуације у којима је суд ишао и даље од поништавања акта, али није дефинитивно уредио појединачну правну ситуацију, те опет не можемо говорити о одлучивању у пуној јурисдикцији. Пример је ситуација у којој је суд ступио само на место другостепеног органа управе, одлучивши о жалби и поништивши оспорени акт, а затим вратио ствар на поновно одлучивање првостепеном органу.

Једном кад смо изнели сопствено схватање поделе управних спорова, желели бисмо да са тог становишта упутимо још једну примедбу доминантним теоријским концепцијама у овој области.

Наиме, материјалној класификацији врста управних спорова бисмо „спочитали” исто оно што су њени протагонисти замерали формалној теорији о подели управних спорова. Француски теоретичари материјалне класификације управних спорова заснивали су своју критику формалне поделе управних спорова на тези да се она заснива на несуштинском, формалном, изведеном мерилу –

ширини овлашћења суда. Они су заправо тврдили да то каква ће овлашћења судија имати у управном спору зависи од питања које му је постављено, то јест од захтева тужиоца.¹²³² Из тога, према њиховом разумевању ствари, следи да је „старије” питање предмета спора, те самим тим подела на објективне и субјективне управне спорове, него овлашћења суда, то јест подела на спорове пуне јурисдикције и спорове у којима су овлашћења суда ограничена. Ипак, ако се мало боље погледа, може се видети да су настанак управног судства и потреба за осигурањем одређеног степена самосталности активне управе у односу на управно судство узроковали раздвајање до тада монолитног управног спора у којем је пружана потпуна заштита правима појединаца и правних лица, на спор у којем је таква заштита и даље увек обезбеђивана – спор пуне јурисдикције, и онај у којем је суд морао стати на пола пута и предмет вратити на поновно одлучивање туженом органу управе – спор због прекорачења овлашћења. Другим речима, ако та подела извире из самог разлога настанка управног судства и управног спора у правом смислу речи, онда то мора бити „најстарија” и најважнија, основна подела управних спорова.

Класификацијама које издвајају спор пуне јурисдикције на основу ширине овлашћења суда, а то су формална и комбиноване теорије о подели управних спорова, упутили бисмо критику да занемарују резултате управног спора. Према схватањима дела доктрине који заступа ово мерило поделе управних спорова, важно је да се суд није задржао на уклањању оспореног акта, већ да је посегао и за изменом или заменом оспореног акта, односно, како се уобичајено каже у домаћој управноправној науци, да је решио и управну ствар. Чињеница да је суд изменио или заменио сопственом одлуком оспорени акт не значи и даље да је дефинитивно правно уредио појединачну ситуацију и тиме решио спор до краја, без потребе да се ствар упути на поновно решавање туженом органу управе. Такође, чак и ако у већини тих случајева суд до краја, дефинитивно уређује појединачну правну ситуацију, то не значи да су то једини случајеви у којима је то могуће. Исто се догађа и у случајевима попут оног из чл. 42, ст. 1 ЗУС, када суд само поништава

¹²³² Lampué, Pierre, „La distinction des contentieux”, *Mélanges G. Scelle „La technique et les principes du droit public”*, L.G.D.J., 1950, tome I, p. 300, наведено према Melleray, *op. cit.*, p. 62.

оспорени акт, а не враћа предмет на поновно одлучивање туженом. Из схватања тих аутора произилази да је значајније то шта је суд радио током поступка, то јест која је овлашћење користио, него до каквог је резултата дошао. Тужиоцу, суду, па чак и органу управе, далеко је битније да ли је на спор стављена тачка, да ли је тужилац успео да у управном спору оствари оно што је желео да оствари и у управном поступку (да му се призна или увећа право или да му се укине или умањи обавеза), уз немогућност органа управе да ту исту управну ствар наново, другачије правно уреди, него да ли је суд употребио ово или оно овлашћење да би постигао такав исход.

Најзад, изношењем сопствене идеје о критеријуму поделе управног спора на онај ограничене и онај пуне јурисдикције, не желимо да обезвредимо остале предложене критеријуме, поготово критеријум овлашћења суда, који свакако могу да нађу своје место у даљој подели управног спора пуне јурисдикције на одговарајуће подврсте.

Глава V

МОДЕЛИ И ВРСТЕ СПОРА ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ

1. Врсте спора пуне јурисдикције

Управни спор пуне јурисдикције дефинисан на раније описан начин може даље да се подели на више врста и према неколико различитих критеријума. Као што је речено, неки од критеријума који су оспоравани као подобни да доследно раздвоје спор пуне од спора ограничене јурисдикције, овде могу да нађу своју примену.

1.1. Управна и неуправна пуна судска јурисдикција

Прва подела појма спора пуне јурисдикције била је учињена према критеријуму *правне природе судског поступања*. Ту бисмо раздвојили оне случајеве у којима пуна јурисдикција има обележје мешовитог, судског и управног поступања од случајева у којима оно обухвата само овлашћења судске природе.

Прву групу случајева чинили би сви они случајеви у којима суд, по разрешењу (управно)судске ствари, то јест по одлучивању о законитости оспореног акта или поступања управе, одмењује управу у њеној правној делатности. Дакле, ту би суд решавао и саму управну ствар, схваћену у најширем, формалном смислу, као делатност стављену у надлежност управе. Стога и предлажемо термин *управна пуна судска јурисдикција*. Алтернативно, могао би да се користи и израз *мешовита (судско-управна) пуна јурисдикција*.

То би обухватало не само решавање о неспорним правним стварима већ и евентуално о спорним стварима које су стављене у надлежност управе, као што је, на пример, у домаћем праву случај са изрицањем управних мера, то јест санкција, у поступку заштите конкуренције (укључујући и овлашћење из чл. 72, ст. 3 Закона о

заштити конкуренције). Слични примери постоје и у упоредном праву.¹²³³ Такође, не би се тичало само спорова о управним актима, већ о свим актима управе, кад је спор усмерен на њихово уклањање или измену, а то управни суд у пуној јурисдикцији и чини.

Спор пуне јурисдикције у којем би поступање суда имало само судску правну природу, то јест карактер искључиво судске ствари, јесте спор о одговорности управе за штету причињену управном делатношћу. Ту дакле суд не одмењује управу у неком послу из њене надлежности већ одлучује о начину отклањања последица њених незаконитих штетних поступака. Управносудска инстанца ту, заправо, одмењује редовни, парнични суд. Осим тога, овде би спадали и спорови који имају карактер управног само зато што их решава управносудска инстанца, по посебном, управносудском поступку (раније дефинисани четврти слој управних спорова). И ту делатност управе, оличена у одговарајућем акту управе, није оспорена сама по себи, то јест са намером да се уклони или измени, те ступању управносудске инстанце на место туженог органа управе нема места. То би били случајеви *неуправне пуне судске јурисдикције* или (*чисто, искључиво*) *судске пуне јурисдикције у управном спору*.

Спор о одговорности управе поменут у претходном пасусу треба разликовати од ситуације у којој закон прописује обавезу оштећеног да се обрати органу управе, самом штетнику, за накнаду штете проузроковану незаконитим или, пак, законитим радом управе (исто би важило и за друга новчана потраживања према управи, на пример, тамо где постоје грациозна новчана давања државе о којима претходно одлучује управа). Уколико би странка која је незадовољна актом којим се одлучује о накнади штете или ћутањем управе

¹²³³ Бројни примери спорова о санкцијама које изричу независна регулаторна тела у области електронских комуникација и птт саобраћаја, аудиовизуелних садржаја, енергије, информатике, ваздушног саобраћаја, финансијских тржишта, осигурања, борбе против допинга, као и централни и нецентрални органи управе у области трговачке морнарице, енергије, цивилног ваздухопловства, воденог саобраћаја, пољоприврее, заштите животне средине у француском праву, спадају у спор пуне јурисдикције, Аутори тврде да не постоји исцрпна листа ових облика објективног спора пуне јурисдикције, *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, *op.cit.*, pp. 7-9; Chapus, *op.cit.*, pp. 244-247; Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 91.

поднела тужбу суду, а суд о томе одлучио у пуној јурисдикцији, то би онда био случај спора пуне јурисдикције у којем судско поступање има и судски и управни карактер, јер би ту суд одмењивао управу у ствари из њене надлежности, односно у тој конкретној врсти управне ствари, схваћене у најширем, формалном значењу.

До исте поделе управног спора пуне јурисдикције бисмо могли да дођемо и ако бисмо мерило природе судског поступања заменили критеријумима *предмета и циља управног спора*. Ту до управне пуне судске јурисдикције долази онда када је пред управносудском инстанцом оспорен акт управе са циљем његовог уклањања или измене, док би до неуправне пуне судске јурисдикције долазило онда кад су предмет и/или циљ управног спора другачији. Само би прва ситуација допуштала ступање управносудске инстанце на место туженог субјекта управе.

1.2. Накнадни и претходни спор пуне јурисдикције

Спор пуне јурисдикције би могао да се подели на накнадни и претходни, узимајући у обзир то *да ли се странка претходно обратила управи са одређеним захтевом или не, односно да ли је управа, сагласно закону, претходно покренула поступак према тужиоцу по службеној дужности*.¹²³⁴

Накнадни спор пуне јурисдикције је онај у којем се тужилац претходно обраћао управи са одређеним захтевом или у којем је управа по службеној дужности поступала и донела одговарајући акт управе, а тужилац је остао незадовољан таквим поступањем. То је подврста спора пуне јурисдикције у којој суд мења вољу управе и дефинитивно уређује појединачну правну ситуацију. Накнадни спор пуне јурисдикције би се даље, према критеријуму овлашћења суда

¹²³⁴ Упореди: Кrbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, str. 285–286; Поповић, *op. cit.*, стр. 50; Томић, *Опште управно право, op. cit.*, стр. 350. Ти аутори нуде другачији критеријум поделе управних спорова на претходне (првотне, првобитне) и накнадне – да ли је или није донет управни акт, а не и да ли је управа претходно предузела и неку другу управну активност, на пример, закључила управни уговор. Такође, они не сматрају спор у случају ћутања управе накнадним (в. даље у тексту). Томић нуди другачији критеријум те поделе (па и терминологију – првобитни уместо претходни) – да ли је у истој управној ствари претходно већ вођен управни спор или не.

приликом одлучивања (дакле, овде тај критеријум сматрамо подобним), поделио на више подврста. При томе бисмо кренули од већих ка мањим овлашћењима суда.

Првој подврсти накнадног спора пуне јурисдикције припадали би они спорови које је суд сам изменио или заменио уклоњени незаконити управни акт, односно поништио акт којим је управа незаконито раскинула управни уговор или на други начин незаконито задрала у његова права произашла из управног уговора и тиме вратио управни уговор или његове одређене одредбе на снагу (у управним уговорима не би долазила у обзир супституција воље управе у смислу измене или закључивања новог управног уговора уместо ње), као и кад би на захтев стране уговорнице или трећег лица укинуо уговор или поједине његове одредбе.¹²³⁵ То би се односило и на ситуације у којима се тужилац поводом одређеног предмета први пут обратио суду и на случајеве у којима се тужилац обраћа суду поново, поводом неправилног извршења раније судске пресуде. Осим свега тога, та подврста би обухватала и управне спорове покренуте против ћутања управе, било поводом захтева који је тужилац поднео у управном поступку, било у поступку извршења судске пресуде, у којима је управносудска инстанца, по утврђивању незаконитости ћутања управе, дефинитивно уредила појединачну правну ситуацију која је била предмет управног поступка. Те случајеве не бисмо сврстали у претходни спор пуне јурисдикције зато што се тужилац већ обратио управи са одређеним захтевом, што има за последицу две ствари.¹²³⁶ С једне стране, већина правних система везује за те случајеве фикцију са претпоставком да је донет одбијајући акт (у случајевима кад се ћутање управе сматра усвајањем захтева странке не би могло да дође до управног спора, односно уколико би се такав случај и јавио, тужба би, готово увек, била одбачена или одбијена, зависно од законских решења конкретног правног система). С друге стране, чак и ако то није случај у конкретном правном систему, не бисмо и даље говорили о претходном спору пуне јурисдикције јер би суд пред собом имао прво задатак да

¹²³⁵ Guyomar, Seiller, *op. cit.*, pp. 91–94.

¹²³⁶ Упореди: Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, str. 285–286.

оцени законитост ћутања, пре одлучивања у пуној јурисдикцији. Цела та подврста спора пуне јурисдикције представљала би његов најлакше препознатљив израз.

Друга подврста накнадног спора пуне јурисдикције обухватала би случајеве у којима суд само уклања (било *ex tunc*, било *ex tunc*, било са конститутивним, било са декларативним дејством судске пресуде, укључујући и утврђивање непостојања акта у системима у којима је то допуштено)¹²³⁷ оспорени акт управе (управни акт или управни уговор), тако да тиме дефинитивно уређује појединачну правну ситуацију, без потребе накнадног правног деловања управе или, прецизније речено, уз накнадну забрану правног деловања управе у том конкретном случају. Могло би се утврдити и да је тој врсти место у категорији спорова пуне јурисдикције у којима поступање суда има искључиво судску правну природу јер суд само уклања оспорени акт. Ипак, сматрамо да сама чињеница да суд након уклањања акта одлучује да не врати предмет на поновно одлучивање управи (у супротном би се одлучио за вођење спора ограничене јурисдикције) значи да је одлучио да конкретна ситуација треба да буде у таквом правном стању – да не буде уређена актом управе, те је самим тим одменио управу у њеном послу.

Да закључимо, у накнадном спору пуне јурисдикције суд може да измени изричиту вољу управе или правне последице које је произвело ћутање управе и да дефинитивно, на другачији начин, уреди појединачну правну ситуацију тиме што би оспорени акт или ћутање изменио или заменио или тиме што би оспорени акт само уклонио, било да је тиме оснажио неки ранији акт управе, било да је оставио конкретну ситуацију правно неуређену, без потребе да се у истој ствари донесе нови акт управе.

Претходни спор пуне јурисдикције обухватао би случајеве у којима се тужилац није претходно обратио управи или јој није дао шансу да уреди одређену појединачну правну ситуацију, већ је тражио од суда да забрани управи да на одређени начин поступи.

¹²³⁷ На пример, *recours en déclaration d'inexistence* у француском праву. Guymar, Seiller, *op. cit.*, р. 94.

Претходни спорови пуне јурисдикције били би сви они који спадају у категорију неуправне пуне судске јурисдикције. Како ту суд не одмењује управу, тако тужилац и није претходно могао да се обрати управи са одговарајућим захтевом.

Осим тога, једна врста спора која спада у категорију управне пуне судске јурисдикције имала би карактер претходног спора пуне јурисдикције. То је случај коришћења забране (*order of prohibition* или *prohibitive injunction* – о разлици та два правна средства в. у одељку о енглеском управном спору) пред судом у правним система који омогућавају такву врсту тужбеног захтева. Ту се тужилац није претходно обраћао управи са захтевом да одлучи у управном поступку нити је управа, сагласно закону, покренула поступак по службеној дужности према тужиоцу. Напротив, ту је управа покренула поступак према тужиоцу, али такво поступање управе није сагласно закону, те управносудска инстанца, на основу захтева тужиоца, спречава управу да донесе одговарајући акт управе чији би адресат био тужилац.

1.3. Позитивни и негативни спор пуне јурисдикције

Следећи критеријум поделе је *начин дефинитивног уређивања појединачне правне ситуације*. Применом тог критеријума добијају се позитивни и негативни спор пуне јурисдикције.

У *позитивном* спору пуне јурисдикције, суд уређује појединачну правну ситуацију тако што ствара одговарајућа права и обавезе за странке у спору. Ослањајући се на случајеве изнете у претходној подели, овде би спадали спорови у којима је суд изменио или заменио оспорени акт управе, донео акт уместо управе која је ћутала или обавезао управу да тужиоцу накнади штету.

С друге стране, у *негативном* спору пуне јурисдикције, суд уклања акт којим је управа уредила једну правну ситуацију, тако да сва права и обавезе проистекли из таквог акта престају или суд забрањује управи да на одређени

начин уопште поступи (*prohibition* или *prohibitive injunction*). У првом случају бисмо говорили о *накнадном*, а у другом о *претходном негативном спору пуне јурисдикције*.

Треба ипак имати у виду чињеницу да неће увек бити реч о накнадном негативном спору пуне јурисдикције кад суд уклања оспорени акт управе, а управа накнадно не сме правно да делује. Наиме, у случају кад суд мења коначну вољу управе за уређење конкретне правне ситуације, а тиме оснажује неки ранији акт управе, неку њену ранију вољу о њеном уређењу (раније наведени примери са оснажењем првостепеног управног акта поништеног у другостепеном управном поступку или раскинутог управног уговора), тад не постоји негативни, већ позитивни спор пуне јурисдикције, јер постоји садржина управног односа, права и обавезе које произилазе из тако оснаженог акта управе, а на основу судске пресуде која би, да тог акта нема, садржала истоветну одлуку.

1.4. Обавезни и факултативни спор пуне јурисдикције

Спорови пуне јурисдикције би могли да се поделе према *обавезности суда да одлучи у пуној јурисдикцији* на обавезне и факултативне спорове пуне јурисдикције.

О *обавезном спору пуне јурисдикције* бисмо говорили у ситуацијама у којима је законодавац одредио да суд мора дефинитивно да уреди конкретну правну ситуацију, па макар и уз испуњење одговарајућих услова. У категорију *факултативних спорова пуне јурисдикције* спадали би случајеви у којима прописи управносудској инстанци дозвољавају да предмет врати на поновно одлучивање управи. Ту је спор пуне јурисдикције само могућност за суд и потпуно зависи од његове оцене сврсисходности таквог поступања.

У пракси би, иначе, било врло тешко повући јасну границу између случајева у којима је законодавац оставио дискрецију суду да процени да ли жели да одлучи у пуној јурисдикцији, то јест несумњиво поставио пуно судовање као

могућност, од случајева у којима је законодавац обавезно одлучивање у пуној јурисдикцији условио правним стандардом чија је садржина у тој мери неодређена и нејасна да се готово изједначава са дискрецијом. Неславне примере би чинили облици спора пуне јурисдикције у домаћем праву условљени испуњеношћу правног стандарда „природе ствари”, поготово ако пракса показује јасну жељу да његовим безобалним и најчешће необразложеним тумачењем приграби за себе неконтролисану дискрецију. Кад кажемо неконтролисану, мислимо на чињеницу да систем правних средстава одређен у ЗУС-у не омогућава контролу судске дискреције, већ само законитости одлука Управног суда.

1.5. Спорови пуне јурисдикције одређени генералном клаузулом и одређени позитивном енумерацијом

Подела се може направити и према *начину законодавног одређивања спорова пуне јурисдикције*.

Прву категорију у тој подели чине спорови пуне јурисдикције који су, најчешће уз одређене услове, *одређени генералном клаузулом*, уз евентуалну негативну енумерацију.

Насупрот њих стајали би *спорови пуне јурисдикције одређени системом позитивне енумерације*, то јест случајеви у којима је пуна јурисдикција допуштена само у тачно одређеним управним областима, односно врстама управних спорова.¹²³⁸

¹²³⁸ Крбек истиче да се спорови пуне јурисдикције, по правилу, одређују системом позитивне енумерације. Крбек, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, str. 284. Развој домаћег, али и упоредног управног спора (на пример, швајцарског, енглеског и аустријског) показао је супротну тенденцију.

1.6. Првостепени и инстанциони спорови пуне јурисдикције

Спорови пуне јурисдикције би се према *мерилу степена управносудског поступка у којем се одвијају* могли поделити на првостепене и инстанционе.

Првостепени спорови пуне јурисдикције су они у којима, што произилази из назива тог термина, у пуној јурисдикцији одлучује управносудска инстанца која поступа у првом управносудском степену.

О *инстанционом (другостепенем или вишестепенем) спору пуне јурисдикције* може се говорити онда кад у пуној јурисдикцији одлучује виша управносудска инстанца, било другостепена, као што је случај пред француским жалбеним управним судовима, било највиша управносудска инстанца, по ванредним правним лековима, на пример, пред француским Државним саветом, швајцарским Савезним судом или пред нашим Врховним касационим судом по захтеву за преиспитивање судске одлуке (в. одговарајуће одељке о француском, швајцарском и домаћем управном спору).

1.7. Једностепени и двостепени спорови пуне јурисдикције

Спорови пуне јурисдикције могли би да се разврстају и на једностепене и двостепене *зависно од тога да ли је судском пресудом замењен само акт једног органа управе или два нивоа управносудског одлучивања*.

У првом случају је управни поступак био једноступен, док је у другом суд одлучио најпре по жалби, коју је уважио, а првостепено решење поништио, те затим одлучио и о предмету првостепеног управног поступка.

Као што смо већ напоменули, ступање управносудске инстанце на место само другостепеног органа управе (одлучивање о управној жалби), уз враћање предмета управног поступка на поновно одлучивање првостепеном органу управе, не би спадао у прву категорију јер га уопште не сматрамо спором пуном јурисдикције. Упркос уклањању акта првостепеног органа управе, суд га није у

потпуности одменио, већ је направио простор за његово поновно правно одлучивање у истој ствари.

1.8. Општи и посебни спорови пуне јурисдикције

Као критеријум за поделу могла би се узети и врста управносудске инстанце која одлучује у спору пуне јурисдикције.

Тако бисмо имали ситуације у којима у пуној јурисдикцији одлучују редовни или управни судови опште надлежности (*општи спорови пуне јурисдикције*) и оне у којима пуну јурисдикцију врше управни судови посебне надлежности (*посебни спорови пуне јурисдикције*).

Та подела нема теоријски, али би могла да има практичан значај имајући у виду да је већа вероватноћа да ће законодавац омогућити управним судовима посебне надлежности да, због поседовања неопходне стручности у конкретној управној области, одлучују у пуној јурисдикцији, него што је то случај са редовним судовима или управним судовима опште надлежности.¹²³⁹

1.9. Пуна судска јурисдикција у ауторитативним и неауторитативним стварима

Тешко је наћи одговарајући израз за наредне две врсте спора пуне јурисдикције. Критеријум поделе је *(не)ауторитативност поступања чија законитост представља предмет управног спора*. Иако би изрази ауторитативни и неауторитативни спор пуне јурисдикције звучали једноставније, они би били нетачни. Наиме, свако поступање суда је ауторитативно. Они са позиције државне власти разрешавају појединачне спорне ситуације. Из тога следи да се морамо окренути тачним, прецизним, али сложеним, донекле описним терминима за

¹²³⁹ Тако Крбек истиче да је давање овлашћења специјалним управним судовима да одлучују у спору пуне јурисдикције правило, Крбек, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, str. 283.

одређење врста спора пуне јурисдикције насталих применом наведеног мерила поделе. Отуда називи поменути у наслову овог одељка – пуна судска јурисдикција у ауторитативним и неауторитативним стварима, с тим што је термин „ствар” употребљен у значењу „предмет”, и то предмет управног поступка који је претходио судској контроли, односно, ако таквог управног поступка пре управног спора није било, онда поступања управе или другог субјекта (ако је онај најудаљенији, четврти круг управних спорова у питању) које је извор спора.

Пуна судска јурисдикција у ауторитативним стварима постојала би у управним споровима који су пресуђени у пуној јурисдикцији, а чији је предмет била оцена законитости ауторитативног акта управе – управног акта (јер упоредно право не нуди примере измене или замене оспореног општег правног акта управе судском пресудом – ту долази у обзир само ограничена јурисдикција). При томе, важно је и да је спор покренут у сврху уклањања или измене оспореног управног акта. То би дало прилику и управној судској инстанци да одмени управу у њеном ауторитативном поступању, то јест да уместо ње донесе одлуку која би иначе била предмет управног акта. Супротно, не би била реч о пуној судској јурисдикцији у ауторитативним стварима у случају кад је оспорена законитост ауторитативног акта управе (овога пута и општи правни акта управе), али само са захтевом да се накнади штета причињена извршењем тих аката. Ту управа не може да ступи на место управе и да донесе одлуку која би садржински представљала ауторитативни акт управе – управни акт.

Остали случајеви управне пуне судске јурисдикције, као и сви случајеви неуправне пуне судске јурисдикције, били би обухваћени категоријом *пуне судске јурисдикције у неауторитативним стварима*. Дакле, с једне стране би били спорови о управним уговорима, а с друге спорови о одговорности управе за штету причињену радом управе и спорови који се сматрају управним само зато што их разрешава управној судској инстанци по посебном, управној судској поступку (четврти слој управних спорова).

И овде, као и у подели спорова пуне јурисдикције на управну пуну судску јурисдикцију и неуправну пуну судску јурисдикцију, предложени критеријум би

могао да се замени мерилима *предмета и циља управног спора*, с тим што би подела ишла по другачијој линији. У *пуној судској јурисдикцији у ауторитативним стварима* предмет спора би била законитост оспореног управног акта, а сврха његово уклањање или замена, а у *пуној судској јурисдикцији у неауторитативним стварима* предмет и/или циљ спора не би били исти, то јест или не би била оспорена законитост управног акта, као појединачног ауторитативног акта управе, или би, али не са циљем његовог уклањања или измене, већ у сврху прибављања накнаде штете причињене извршењем таквог акта.

Та подела нам је посебно важна са становишта одређивања модела спора пуне јурисдикције.

Та подела би по својој садржини, у највећој мери, одговарала подели спорова пуне јурисдикције у француској управноправној науци на објективне и субјективне. Реч је о подели на *објективни спор пуне јурисдикције*, који обухвата спорове у којима суд најпре одлучује о законитости оспореног управног акта, а затим га мења или замењује сопственим актом, и на *субјективни спор пуне јурисдикције*, који обухвата спор поводом управног уговора и спор за накнаду штете проузроковане управним радом. Осврнули бисмо се ту поделу, која је уобичајена у француској доктрини, али са намером да укажемо на неодрживост њеног критеријума и њену недоследност.

Што се тиче неодрживости критеријума поделе, упутили бисмо на раније изнете аргументе, на основу којих сматрамо да управни спор не може никад бити лишен субјективног карактера, то јест не може да не утиче на конкретне субјекте и конкретне правне ситуације. Што се тиче недоследности поделе, не успевамо да увидимо разлику између оспоравања правно релевантне воље управе изражене управним актом и оне изражене управним уговором. Сама чињеница да једна самостално производи правна дејства, а да друга то чини тек у сагласности са још једном или више воља, не упућује на објективност или субјективност једног, односно другог. И у првој и у другој ситуацији акти управе стварају права и обавезе за другог субјекта у управном односу. Такође, не би стајало ни оно што се

често истиче као критеријум разликовања, а то је да суд у једном случају мора да расправља о законитости управног акта, а у другом непосредно о конкретної правној ситуацији јер и у спору за накнаду штете проузроковане издавањем, односно извршењем управног акта, суд мора најпре да утврди његову несагласност са законом, па тек онда да досуди накнаду штете, као што би, уосталом, и противправност било ког другог штетног акта управе морао да утврди пре досуђивања накнаде штете.

Из тих разлога смо ову, понављамо, уобичајену поделу у француском праву, изоставили, односно заменили доследнијом поделом спорова пуне јурисдикције на пуну судску јурисдикцију у ауторитативним стварима и пуну судску јурисдикцију у неауторитативним стварима.

1.10. *Leistungsklage*

Посебну врсту управног спора пуне јурисдикције представљала би немачка *Leistungsklage*, управносудска кондемпнаторна тужба, којом се захтева осуда управе на одређено чињење или нечињење, то јест којом се од управе захтева да предузме или престане са предузимањем одређеног фактичког акта управе (в. детаљно излагање у одељку о немачком управном спору).

Та тужба подсећа на пуну јурисдикцију у француском и домаћем праву утолико што подразумева да управни суд мења начин на који управа третира одређеног појединца, то јест његов правни положај (било вољно предузимајући одређене фактичке радње према њему, било својом неактивношћу) и што је извршни наслов у конкретном случају судска пресуда. С друге стране, разлика између *Leistungsklage* и француске и српске управносудске пуне јурисдикције тиче се аката чија је законитост предмет спора. У првом случају то су материјални акти управе, а у другом су то управни акти (да прецизирамо због француског права, појединачни једностранни правни акти управе). Штавише, код *Leistungsklage* је могуће и да управа није још увек предузела никакву активност, док у спору пуне јурисдикције у француском и српском праву, судском одлучивању мора да

претходи доношење одређеног правног акта (управног акта или управног уговора) или макар противправно доношење штете одређеном лицу од управе. Дакле, у домаћем спору пуне јурисдикције, задатак управног суда је да измени коначну правнорелевантну изјаву воље управе, односно замени је својом, што ће најчешће бити случај и у француском праву, изузев у управном спору о одговорности управе за причињену штету, док код *Leistungsklage* такве правнорелевантне изјаве воље управе нема. Ту управа ни не може да донесе (у)правни акт у извршењу пресуде, јер то није могла да учини ни пре покретања управног спора, већ је само могла да предузме или обустави неку фактичку радњу. Једини правни акт у предметима у којима је изјављена *Leistungsklage*, самим тим и једини извршни наслов, јесте судска пресуда.

Ако бисмо занемарили разлику у погледу аката који су предмет тужбе, овде материјални, а у другим случајевима правни, могли бисмо да одредимо место *Leistungsklage* у поделама спора пуне јурисдикције које смо предложили.

Leistungsklage би, најпре, спадала у *управну пуну судску јурисдикцију* јер суд налаже управи да предузме или да се уздржи од (даљег) предузимања материјалних аката управе, чије предузимање иначе представља посао из њене надлежности. *Leistungsklage* би могао да представља и облик *накнадне* (кад је радња предузета, па се налаже уздржавање) и *претходне* (кад управа није предузела радњу коју је била дужна да предузме и без захтева појединца, на пример, да уклони дрво које прети да падне и повреди пролазнике) пуне јурисдикције. Могла би да буде облик и *позитивне* (налаже се изостало чињење) и *негативне* (налаже се уздржавање) пуне јурисдикције.

2. Модели спора пуне јурисдикције

2.1. Однос модела и конкретних правних система

Какав је однос теоријских модела, не само модела спора пуне јурисдикције, према конкретним правним системима? Другим речима, колико потоњи утичу на уобличавање претходних, а колико претходни одсликавају, односно одступају од потоњих?

Одговор на та два питања нам можда може пружити анализа модела управног спора уопште. Реч је о подели која је уобичајена у управноправној науци, без обзира на употребу различитих критеријума за одређивање тих модела и без обзира на евентуално различито сврставање конкретних правних система у оквиру изложених теоријских модела (за детаље в. уводни део друге главе).

Објаснили смо да је за нас најприхватљивија она подела модела судске контроле управе која комбинује два критеријума, субјекте који врше контролу и њихов однос са другим судским органима и правни режим који се примењује на управу и управне спорове.¹²⁴⁰ Применом та два критеријума издвајају се четири модела судске контроле управе. Први, онај у којем постоји дуалитет судстава, то јест потпуно раздвојено управно и редовно судство са посебним врховним инстанцама, као и посебан правни режим, то јест посебно право које се примењује на управне спорове. Тако је у Немачкој и Аустрији. Други модел је идентичан поменутом у смислу да постоји дуалитет судстава и дуалитет правних режима, а разлика је у томе што врховна инстанца у оквиру управног судства обавља не само судску, већ и саветодавну функцију, као што је случај у Француској. Трећи модел је онај у којем постоји једно судство, редовно судство и једно право за све спорове. Реч је о земљама *common law*-а. Најзад, четврти модел, који се може наћи у Шпанији и источноевропским земаљама, на пример, у државама насталим на

¹²⁴⁰ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 3.

простору СФРЈ, подразумева јединствено судство, али различит правни режим за решавање управних и осталих спорова.¹²⁴¹

Подела модела судске контроле управе коју смо изнели прилично је детаљна, поготово у односу на поделе које се заснивају на само једном од та два мерила.¹²⁴² Упркос томе, конкретни правни системи сврстани у различите моделе судске контроле управе садрже значајне разлике (овом приликом ћемо изоставити оне које се тичу могућности одлучивања у пуној јурисдикцији јер је то предмет модела спора пуне јурисдикције који ће бити накнадно изнет).

Тако, на пример, француски и белгијски управни спор, који су, према та два критеријума, сврстани у исти модел судске контроле управе, онај у којем постоји дуалитет судстава и дуалитет правних режима, а врховна инстанца у оквиру управног судства обавља не само судску, већ и саветодавну функцију (у обе земље постоји Државни савет), значајно се разликују у погледу броја управно судских инстанци. У Француској постоје три степена управних судова опште надлежности (в. одељак о француском управном спору), док у Белгији постоји само један управни суд опште надлежности – Државни савет.¹²⁴³ Потоња чињеница је условила настанак великог броја квазисудских тела, која су задужена за решавање спорова у посебним управним областима.¹²⁴⁴ Дакле, разлика не само да је осетна, већ се тиче једног од два мерила према којем су модели судске контроле управе одређени – субјеката који врше контролу.

¹²⁴¹ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 3.

¹²⁴² Томић, рецимо, за критеријум узима само субјекте који врше судску контролу управе, те издваја англоамерички модел судске контроле управе у којем редовни судови, уз остале спорове, решавају и управне спорове и континентални, романско-немачки, где то чине специјализовани управни судови (општи и посебни). Томић, *Коментар Закона о управним споровима, op. cit.*, стр. 63.

¹²⁴³ Lewalle, Paul, „La place de la justice administrative dans la constitution: La reparation des competances entre le poivoir judiciaire et le Conseil d'Etat“, dans *Le Conseil d'Etat de Belgique* Blero, Bernard (Ed.), Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 161.

¹²⁴⁴ Andersen, Robert, „Rapport belge sur “Les transformations du contentieux administrative”“, *Annuaire européen d'administration publique*, Presses Univ. d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, no. 32, 2009-2010, pp. 43-44.

Такође, енглески систем чини окосницу англоамеричког (англосаксонског) модела судске контроле управе, који карактерише јединствено судство и јединствени сет правила за разрешавање свих спорова. Упркос томе, видели смо да се енглески управни спор удаљио од тог модела оснивањем најпре специјализованог одељења редовног суда за решавање управних спорова (штавише, поменуто одељење Високог суда назива се Управним судом), затим оснивањем посебне управносудске инстанце, која је део судске гране власти (Виши трибунал) и, најзад, прописивањем посебног сета правила за решавање управних спорова (додуше, формално, у оквиру прописа који уређује правила грађанског судског поступка) (в. одељак о енглеском управном спору). Из тога следи да су се разлике у односу на модел којем (је) енглески управни спор припада(о) тичу оба предложена критеријума за уобличавање модела судске контроле управе.

Најзад, поменули бисмо и пример разлика између аустријског и српског управног спора у погледу раздобља развоја у којима су садржали сличности које би их сврстале у исти модел судске контроле управе. Ти стадијуми развоја се нису поклопили. Аустријанци су од 19. века до последње деценије 20. века имали један Управни суд надлежан за решавање свих управних спорова, који је решавао управне спорове применом посебних правила поступака. Исти систем постоји у Србији од 2009. године. Ипак, постоји битна разлика између та два система у погледу решавања спорова у којима тужилац тврди да му је управним актом (појединачним једностраним ауторитативним актом управе) повређено уставом зајемчено право. Те спорове је у Аустрији у помињаном периоду одмах разрешавао Уставни суд, док је код нас за то надлежан Управни суд, а Уставни суд само по уставној жалби, која долази у обзир тек по исцрпљивању свих других доступних правних средстава (детаље в. у одељцима о аустријском и домаћем управном спору).

Из наведених примера можемо извући три закључка у погледу односа теоријских модела, те самим тим и модела спора пуне јурисдикције, према конкретним правним системима. Прво, конкретни правни системи служе као инспирација за одређивање теоријских модела. Друго, одређивање теоријских

модела подразумева одређени степен апстракције мање или више значајних елемената конкретних правних система и истицање њихових кључних карактеристика. То нужно значи да потпуног поклапања конкретних правних система са идеалним теоријским моделима неће бити и не може да буде, али да сваком конкретном правном систему, у грубим цртама, одговара неки од предложених модела спора пуне јурисдикције. Треће, измене током развоја конкретних правних система доводе до њиховог преласка из једног у други модел. Због тога ће као инспирација за уобличавање модела спора пуне јурисдикције бити узети у обзир и одређене историјске фазе у развоју конкретних правних система.

2.2. Однос модела и врста спора пуне јурисдикције

Појам спора пуне јурисдикције одређен је универзално, независно од конкретних правних система и конкретних раздобља у њиховом развоју.

За разлику од тога, врсте спора пуне јурисдикције треба да представе сву разноврсност конкретних облика спора пуне јурисдикције. Оне не постоје у свим правним системима у свим раздобљима. Напротив, оне се развијају током времена, настају, мењају се и, ређе, нестају.

Како модели имају за циљ да представе кључне сличности и разлике које постоје између конкретних правних система у погледу уређења управног спора пуне јурисдикције, врсте спорова пуне јурисдикције природно се намећу као мерило за њихово разврставање. Дакле, врсте спора пуне јурисдикције, које карактеришу конкретне правне системе определиће њихово сврставање у овај или онај модел спора пуне јурисдикције. Прецизније речено, услед нужних апстракција, доминантне врсте спора пуне јурисдикције су те које ће омогућити уобличавање модела спора пуне јурисдикције.

2.3. Критеријум разврставања модела спора пуне јурисдикције

Рекли смо да се модели спора пуне јурисдикције, као и модели судске контроле управе, формирају на основу целине њихових карактеристика, уз наглашавање битних и занемаривање мање значајних (са становишта предмета нашег истраживања) обележја правног уређења спора пуне јурисдикције у конкретним правним системима. Дакле, ту се посматра есенција спора пуне јурисдикције, то јест резултанта различитих чинилаца правног режима спора пуне пуне јурисдикције у конкретном правном систему.

Као и у моделима судске контроле управе, могуће је употребити један или више мерила за одређење модела спора пуне јурисдикције. Ипак, не сматрамо да је у индуктивном логичком поступку изградње теоријских модела спора пуне јурисдикције пожељан, па ни могућ плуралитет класификација тих модела. Наиме, ако сматрамо да један или више изабраних критеријума, уз изостављање мање битних појединости, треба да изнедре срж правног режима спора пуне јурисдикције који одликује конкретно право, онда морамо и да се држимо става да је та срж, суштина, једна у једном правном систему (у супротном не би била срж) и да се на основу ње конкретни правни систем може сврстати само једном, те да је само једна подела модела спора пуне јурисдикције могућа (без обзира на то како је одредимо). То не значи да одређене периоде у развоју конкретних правних система нећемо посматрати засебно. Напротив, у различитим раздобљима, есенција правног режима спора пуне јурисдикције је различита и свака од тих фаза, теоретски, може наћи место у другом моделу.

Како одредити кључно мерило или мерила за издвајање суштине правног режима спора пуне јурисдикције у конкретним правним системима? Вратимо се корену поделе управних спорова, која је изнедрила спор пуне јурисдикције. Бит правног режима спора пуне јурисдикције мора да лежи у извору, разлогу његовог настанка. Као што смо видели, настанак управног судства и потреба за осигурањем одређеног степена самосталности активне управе у односу на управно судство узроковали су раздвајање до тада монолитног управног спора у којем је пружана потпуна заштита правима појединаца и правних лица, на спор у

којем је таква заштита и даље обезбеђивана – спор пуне јурисдикције, и онај у којем је суд морао стати на пола пута и предмет вратити на поновно одлучивање туженом органу управе – спор ограничене јурисдикције. Следствено, спор ограничене јурисдикције је уступак учињен подели власти, којим је омеђена улога суда као државног органа који је задужен за дефинитивно разрешавање појединачних спорних ситуација. У управним споровима је одступљено од таквог становишта и управи је признат одређени, мањи или већи, у времену променљив степен самосталности у раду и независности у односу на судску грану власти.

Логично је отуд да правни режим или, боље речено, положај спора пуне јурисдикције у конкретном правном систему осликава степен у којем је суд ограничен да задре у законски забран управе. Другим речима, модели ће бити одређени према *степену законом допуштеног задирања суда у домен рада управе приликом одлучивања у пуној јурисдикцији*. Модели су поређани од оног у којем је интензитет тог задирања најмањи до оног у којем је он највећи. Подразумева се да се при томе ослањамо на нормативно уређење спора пуне јурисдикције у конкретним правним системима, а не на учесталост јављања те врсте управног спора у пракси, јер таквим подацима не располажемо, изузев за Србију.

2.4. Класификација модела спора пуне јурисдикције

Пре него што на основу предложеног критеријума одредимо моделе спора пуне јурисдикције, поменућемо да су постојали и модели судске контроле управе који нису познавали спор пуне јурисдикције. Том моделу управног судовања одговара управни спор у Србији од 1869. до 1922. године. У Србији у том периоду није било ни призвук спора пуне јурисдикције. Слично томе, енглески управни спор до најновијих измена, то јест до почетка 21. века, готово да није познавао спор пуне јурисдикције, ако се изузме забрана (*prohibition*) као негативан претходни спор пуне јурисдикције.

2.4.1. Модел пуне јурисдикције код материјалних аката управе

Први модел спора пуне јурисдикције јесте модел пуне јурисдикције у односу на материјалне акте управе. У тај модел постоји тамо где управносудским инстанцама није дозвољено да пресуде у пуној јурисдикцији у споровима чији је предмет оцена законитости било ког правног акта управе. Напротив, управносудској инстанци је допуштено само да у случајевима у којима је оспорена законитост предузимања или непредузимања одређеног материјалног акта управе, нареди управи одређено чињење или нечињење, то јест предузимање или уздржавање од некакве фактичке радње.

Сматрамо да је, ма колико се можда у пракси држало до правилног извршења судских пресуда, овде реч о најмањем степену задирања у самосталност управе јер све акте који производе права и обавезе странака увек мора да донесе сама управа.

У тај модел би спадао немачки управни спор, који изузев *Leistungsklage* не познаје било који други облик спора пуне јурисдикције.

2.4.2. Модел пуне јурисдикције у случају ћутања управе

То је модел у којем спор пуне јурисдикције има циљ да санкционише и дефинитивно отклони последице незаконите неактивности управе. Ту постоје две могућности, које би се могле јавити заједно или одвојено.

Прва могућност је модел у којем је пуна јурисдикција допуштена у случају *неизвршавања*, то јест *ћутања у извршењу судске пресуде*. Управи је прво дата шанса да сама донесе акт у складу са ставом суда о конкретном предмету, па тек након што управа уруши ауторитет суда, суд ступа на место управе и одлучује у пуној јурисдикцији. Тако је било у Југославији у периоду од 1922. године до почетка Другог светског рата.

Друга могућност је давање овлашћења суду да одузимањем надлежности управи санкционише *ћутање управе у односу на захтев (првостепени и жалбу) странке у управном поступку*. Следи да није потребно да суд претходно одлучи у

ограниченој јурисдикцији, па да тек по поновљеној незаконитости рада управе реши спор у пуној јурисдикцији. Тај систем је важио до пред сам крај 20. века у Аустрији (тад су се појавиле специјализоване управносудске инстанце које су одлучивале у пуној јурисдикције, да би то овлашћење прешло на управне судове опште надлежности тек почетком 2014. године).

Прву варијанту тог модела спора пуне јурисдикције одликује мање захватање управносудске инстанце у домен управе, него други. Наиме, ту суд управи даје још једну шансу да поступи законито у конкретном случају, пре него што дефинитивно сам разреши спор. У оба случаја није реч о високом степену судског захватања у домен управе јер се одлучивању у пуној јурисдикцији приступа тек када управа покаже значајан степен самовоље, чији је најеклатантнији пример незаконита правна неактивност.

2.4.3. Модел пуне јурисдикције у неауторитативним стварима

Трећи је модел пуне јурисдикције у односу на неауторитативни рад управе. Као и у одговарајућој врсти спора пуне јурисдикције, реч је о претежном решавању у пуној јурисдикцији спорова који су настали поводом управних уговора или су проистекли из њих, као неауторитативних аката управе, као и спорова о одговорности управе, то јест спорова за накнаду штете, који се решавају у управном спору (а не у парничном поступку).

То је био случај у француском управном спору од тренутка његовог формалног настанка, 1872. године, до последње четвртине 20. века. У том периоду су у пуној јурисдикцији доминантно решавани спорови о одговорности управе и управним уговорима, а као „атавистички”, из неког ранијег периода заостали куриозитет, постојали су „посебни спорови”, у којима је на место појединачног ауторитативног једностраног правног акта управе ступала судска пресуда донета у пуној јурисдикцији. У последњој четвртини 20. века, посебно од његове последње деценије, домен онога што се у француском праву назива објективним спором пуне јурисдикције, у којем се мења или замењује оспорени управни акт, почео је да се шири, како законодавном делатношћу, тако и праксом Државног савета.

Степен задирања у делатност управе је виши него у претходном моделу, али се суд и даље уздржава од одмењивања управе у стварима које представљају део њеног *imperium*-а. Управа је та која, у сваком случају, на крају, доноси ауторитативни правни акт управе, макар и уз усмеравање суда у погледу његове садржине. Тај акт управе ће уређивати конкретну правну ситуацију која је у основи спора.

2.4.4. Модел пуне јурисдикције у ауторитативним стварима

Четврти модел је модел пуне јурисдикције у односу на ауторитативно правно делање управе. Реч је о моделу у којем се спор пуне јурисдикције јавља након поништавања оспореног управног акта, као појединчаног једностраног ауторитативног правног акта управе.

Та ситуација постоји у бројним правним системима, а јавља се у два вида. Први, у којем је спор пуне јурисдикције одређен системом позитивне еnumerације, као што је био случај у Југославији од 1952. до 1965. године (додуше, уз постојање других облика спора пуне јурисдикције – у случају неправилног извршења или неизвршења судске пресуде),¹²⁴⁵ и онај у којем је спор пуне јурисдикције одређен генералном клаузулом (данашњи аустријски, швајцарски и домаћи управни спор, укључујући и све друге државе настале на простору СФРЈ).

Судско ограничавање самосталности управе иде корак даље у том моделу. Суд није обавезан да се уздржи од задирања у израз јавне власти управе већ мења или уместо ње доноси садржински појединачне ауторитативне правне акте управе или их уклања уз забрану њиховог накнадног доношења, односно претходно забрањује њихово доношење (*prohibition* или *prohibitive injunction*).

¹²⁴⁵ Такав је случај у белгијском праву, у којем постоји 14 врста спорова пуне јурисдикције, од којих готово сви спадају у ту категорију. Lerooy, *op. cit.*, pp. 1004–1005.

2.4.5. Модел свеобухватне пуне јурисдикције

Пети модел спора пуне јурисдикције је онај у којем суд може да комбинује одлучивање у пуној јурисдикцији у односу на ауторитативне и неауторитативне правне активности управе, то јест код спорова о одговорности управе, спорова проистеклих из управних уговора и поводом њих и спорова у којима се мења или замењује оспорени управни акт, односно у којима се они уклањају уз забрану поновног доношења у истој ствари или се њихово доношење спречава судским путем.

Том моделу, колико је то практично могуће, највише одговара позитивно право Француске, које данас има врло развијен, да се послужимо њиховом терминологијом, и субјективни и објективни управни спор (то јест пуну судску јурисдикцију у неауторитативним и ауторитативним стварима).

Задирање суда у том моделу спора пуне јурисдикције достиже највећи степен. Његова интензивност оставља мало простора за постојање некаквог управног забрана.

Интересантно би било са становишта тог модела спора пуне јурисдикције сагледати још један период у развоју француског управног спора. То је фаза која је започела са настанком Државног савета Француске (1799) и која је трајала до настанка првих облика спора због прекорачења овлашћења, то јест спора ограничене јурисдикције у француском праву (1860–1872). До тог тренутка су сви облици управног спора били спорови пуне јурисдикције. Иако би на први поглед деловало да је то заиста пример модела свеобухватног спора пуне јурисдикције, сматрамо да је постојало неколико препрека за заузимање таквог става. Прво, Државни савет је још био у режиму тзв. придржане или задржане правде (*justice retenue*), то јест све његове одлуке је, макар и само формално, потписивао шеф државе. Тако да је питање да ли је то уопште био истински управни спор, тј. истинска судска контрола законитости рада управе. Друго, спорови су могли да се воде само против аката управе који нису имали епитет дискреционих, с тим што дискрециони управни акти нису значили оно што данас значе, већ су доношени у стварима у којима делатност управе уопште није била везана начелом

законитости. Дискрециони акт је заправо био управни акт који није био подобан за судску контролу. Акти који су могли да се оспоравају пред Државним саветом и поводом којих је могло да дође до судског одлучивања у пуној јурисдикцији, представљали су мањи део укупне управне правне активности. Из тога следи да се није могло говорити о свеобухватности управног спора, па ни спора пуне јурисдикције (за све детаље в. одељак о француском управном спору).

2.5. Однос модела судске контроле управе и модела спора пуне јурисдикције

На основу изнетог гледишта о моделима спора пуне јурисдикције долазимо до још једног закључка: да се модели судске контроле управе и модели спора пуне јурисдикције не поклапају.

Тако постоје земље које спадају у исти модел судске контроле управе, као што су Немачка и Аустрија (постојање посебних управних судова који су део судске власти и посебног сета управносудских процесних правила), а које на потпуно различит начин уређују спор пуне јурисдикције. У првој он готово да не постоји (са изузетком *Leistungsklage-a*), док је у другој врло интензиван, одређен системом генералне клаузуле. Исто важи и за пример домаћег управног спора и управног спора у Аустрији пре реформе из 2014. године, а посебно пре деведесетих година 20. века (тад је Аустрија почела са стварањем посебних управносудских тела у оквиру извршне гране власти), кад су обе земље имале једноступено управно судство и посебне управносудске поступке. У Аустрији је спор пуне јурисдикције био тада могућ само у случају ћутања управе, док је у Србији био доста широко постављен – одређен системом генералне клаузуле.

Да не наводимо даље примере, те две врсте модела се разликују, што је и логична последица чињенице да не почивају на истим критеријумима поделе, то јест чињенице да су уврежени модели судске контроле управе уобличени на основу критеријума субјеката који врше контролу и њиховог односа са другим судским органима (то јест да ли су то редовни судови, посебни управни судови

или управносудске инстанце које су формално део извршне власти), док друго мерило лежи у правном режиму који се примењује на управу и управне спорове (то јест да ли је прописан посебан управносудски поступак)¹²⁴⁶ (в. уводни део друге главе).

2.6. Однос правног режима спора пуне јурисдикције и броја управносудских инстанци

Изнели бисмо на крају и два опажања. Прво, да не постоји непосредна веза између нормативног уређења спора пуне јурисдикције, то јест ширине његове заступљености и броја степена управног судства. Он је врло неразвијен у Немачкој, упркос томе што постоји тростепено управно судство, док је код нас обрнут случај, упркос томе што је код нас управни поступак једноступен, уз врло ограничену могућност ванредне правне контроле пред Врховним касационим судом.

Друго, могла би се уочити, ако не законитост, а оно бар нека тенденција ширења домена спора пуне јурисдикције у упоредном праву. Француска од последње деценије 20. века, а почетком овог века – Аустрија и Енглеска, као и Хрватска и Македонија (две потоње су прописале већи број случајева обавезне пуне јурисдикције и ставиле спорове који се тичу управних уговора у ту категорију управних спорова). Такође, важно је приметити да се у свим тим случајевима домен спора пуне јурисдикције ширио у тренутку повећања капацитета управног судства (Француска – 1987, Енглеска – 2007, Македонија – 2010, Хрватска – 2012. и Аустрија – 2014). То, донекле, релативизује прво опажање, али му не одузима потпуно тачност. На пример, спор пуне јурисдикције је у Србији и Југославији проширен 1965. године без повећања капацитета управног судства.

¹²⁴⁶ Guyomar, Seiller, *op.cit.*, p. 3.

ЗАКЉУЧАК

Сврха закључка је да сумира резултате до којих се дошло истраживањем. Закључак који следи је посебан због чињенице да он, заправо, имајући у виду специфичну структуру овог рада, представља закључак закључка. Наиме, претходне две главе већ представљају закључке до којих се дошло истраживањем управног спора, а нарочито спора пуне јурисдикције у теорији, упоредном и домаћем праву.

Најпре треба истаћи да поделу управних спорова на спорове пуне и ограничене јурисдикције сматрамо најважнијом поделом управних спорова. Тај став поткрепљујемо чињеницом да је та подела непосредно везана за сам разлог настанка управног судства. Наиме, посебност управног судства у односу на друге врсте судске заштите, на првом месту парницу, огледа се у чињеници да контролише ауторитативно поступање друге гране власти. Теорија поделе власти и самосталност управе у обављању послова из своје надлежности налагали су, а и данас налажу ограничавање судске контроле делатности управе, било ограничавањем овлашћења суда у преиспитивању одређених елемената те делатности, као што је целисходност, било ограничавањем овлашћења суда у начину санкционисања незаконите управне делатности, на поништавање оспореног акта или чак само на утврђивање незаконитости, било изузимањем одређених аката управе од судске контроле.

Дакле, у одређеним случајевима, а то су случајеви спора ограничене јурисдикције, суд у управном спору не сме да иде до краја или одлучује да не иде до краја, већ, након поништавања оспореног акта, препушта (макар и са одговарајућим правним усмерењем) последњу правну реч управи. Управа је та која на крају дефинитивно правно уређује појединачну ситуацију. С друге стране, у одређеним случајевима творци правних норми сматрају да постоје претежнији

интереси од очувања прерогатива извршне власти. У тим случајевима је правима и интересима грађана и правних лица обезбеђена потпуна заштита, те управни суд одмеђује субјекте управе. Разлози се крећу од заштите судске власти или грађана од самовоље управе, преко потребе за бржим и ефикаснијим остварењем и заштитом права појединаца до пребацивања политички осетљивих послова управе у надлежност судовима, као органима који не зависе од јавног мњења и политичког опортунитета.

Из тога следи и *појам спора пуне јурисдикције*. У реченици, спор пуне јурисдикције је онај у којем је управносудска инстанца, санкционишући незаконит рад управе, дефинитивно правно уредила конкретну животну ситуацију, без могућности накнадног правног одлучивања управе о истој ствари. Санкционисање незаконите делатности управе огледа се било у судској измени начина на који је управа, својим актом, поступањем или неактивношћу (ћутањем), правно уредила појединачну ситуацију, било у отклањању последица незаконитог рада управе досуђивањем накнаде штете тужиоцу.

Тако одређен појам спора пуне јурисдикције шире је постављен него уобичајено, те се не своди на коришћење судских овлашћења која превазилазе пуко уклањање оспореног акта управе. Далеко значајније, појам спора пуне јурисдикције који нудимо заснован је на битнијем елементу судске контроле управе – резултатима која она постиже – дефинитивном судском уређивању појединачне правне ситуације без даљег правног делања управе, без обзира на који начин долази до таквог исхода. Штавише, сама чињеница да је суд изменио или сопственом одлуком заменио оспорени акт управе неће увек значити да је конкретна животна ситуација дефинитивно правно уређена (квазипуна јурисдикција) нити ће спор у којем је суд само уклонио оспорени акт управе увек бити спор ограничене јурисдикције (кад управа не треба да донесе нови акт).

Такође, због укорењености предложеног појма спора пуне јурисдикције у кључној посебности управног спора – чињеници да једна грана власти контролише рад друге гране власти, тај појам, то јест подела на спор пуне и ограничене јурисдикције према понуђеном мерилу, отпоран је на промене у

времену и прилагођен било којем схватању појма управног спора. Наиме, колико год уско или широко поставили појам управног спора и ма колико законодавци ширили обим судске контроле (генерална клаузула) и овлашћења суда (у швајцарском управном спору суд може да контролише чак и целисходност оспореног акта), увек ће укупност појавних облика управног спора моћи да се подели на случајеве у којима је судском вољом дефинитивно уређена конкретна правна ситуација од оних у којима ће она остати уређена вољом (или законском претпоставком везаном за ћутање) управе или бити накнадно, па макар и по упутима суда, наново уређена актом управе.

Бојазан да се ширењем спора пуне јурисдикције може повредити начело поделе власти претварањем управног суда у додатну управну контролну инстанцу, не уважава чињеницу да развој управног спора иде у смеру сужавања простора у којем је суду забрањено да предмет управног поступка уреди уместо органа управе. То не значи да ће спор пуне јурисдикције нужно постати једина, па можда ни доминантна врста управног спора. Али кад би се то теоретски и догодило, принцип поделе власти не би био угрожен, већ би одговорност управе за незаконит рад била повећана, а простор за самовољу и грешку управе био сужен. Нагласак би прешао са начела поделе власти на начело законитости рада управе и заштиту права и интереса појединаца, а у оквиру принципа поделе власти са елемента поделе рада у оквиру државне структуре на елемент међусобне контроле и ограничавања могућности злоупотребе власти.

Врсте спора пуне јурисдикције одређене су према бројним критеријумима са циљем да се укаже на разноврсност појавних облика те врсте управног спора у упоредном праву.

Спорови пуне јурисдикције би се делили према следећим мерилима:

- 1) *према правној природи судског поступања* - на *управну пуну судску јурисдикцију*, то јест на случајеве у којима суд, када разреши (управно)судску ствар, то јест када одлучи о законитости оспореног акта или поступања управе, одмењује управу у њеној правној делатности; и *неуправну пуну судску јурисдикцију*, у којој суд не

- одмењује управу у неком послу из њене надлежности већ одлучује о начину отклањања последица њених незаконитих штетних поступака (првенствено управни спор о одговорности управе);
- 2) *према томе да ли се странка претходно обратила управи са одређеним захтевом или не, односно да ли је управа, сагласно закону, претходно покренула поступак према тужиоцу по службеној дужности – на накнадни спор пуне јурисдикције, у којем се тужилац претходно обраћао управи са одређеним захтевом или у којем је управа по службеној дужности поступала и донела одговарајући акт управе, а тужилац је остао незадовољан таквим поступањем; и претходни спор пуне јурисдикције, у којем се тужилац није претходно обратио управи или јој није дао шансу да уреди одређену појединачну правну ситуацију, већ је од суда тражио да забрани управи да на одређени начин поступи;*
 - 3) *према начину дефинитивног уређивања појединачне правне ситуације – на позитивни спор пуне јурисдикције, у којем суд уређује појединачну правну ситуацију тако што ствара одговарајућа права и обавезе за странке у спору; и негативни спор пуне јурисдикције, у којем суд уклања акт којим је управа уредила једну правну ситуацију, тако да сва права и обавезе који су проистекли из таквог акта престају или суд забрањује управи да на одређени начин уопште поступи (*prohibition* или *prohibitive injunction*). У првом случају бисмо говорили о *накнадном*, а у другом о *претходном негативном спору пуне јурисдикције*;*
 - 4) *према обавезности суда да одлучи у пуној јурисдикцији – на обавезни спор пуне јурисдикције, који се јавља у ситуацијама у којима је законодавац одредио да суд мора дефинитивно да уреди конкретну правну ситуацију, па макар и уз испуњење одговарајућих услова; и факултативни спор пуне јурисдикције, у којем прописи дозвољавају управносудској инстанци да предмет врати на поновно одлучивање управи;*
 - 5) *према начину законодавног одређивања спорова пуне јурисдикције – на спор пуне јурисдикције одређене генералном клаузулом; и спорове пуне јурисдикције одређене системом позитивне енумерације;*

- 6) *према степену управносудског поступка у којем се одвијају* – на *првостепени спор пуне јурисдикције*, у којем у пуној јурисдикцији одлучује управносудска инстанца која поступа у првом управносудском степену; и *инстанциони (другостепени или вишестепени) спор пуне јурисдикције*, који постоји онда кад у пуној јурисдикцији одлучује другостепена или највиша управносудска инстанца;
- 7) зависно од тога *да ли је судском пресудом замењен само акт једног органа управе или два нивоа управносудског одлучивања* – на *једностепени спор пуне јурисдикције*, у којем је управни поступак који је претходио управном спору био једностепен; и *двостепени спор пуне јурисдикције* у којем је суд одлучио најпре по жалби, коју је уважио а првостепено решење поништио, те затим одлучио и о предмету првостепеног управног поступка;
- 8) *према врсти управносудске инстанце* која одлучује у спору пуне јурисдикције – на *општи спор пуне јурисдикције*, у којем у пуној јурисдикцији одлучују редовни или управни судови опште надлежности; и *посебне спорове пуне јурисдикције*, у којима пуну јурисдикцију врше управни судови посебне надлежности;
- 9) *према (не)ауторитативност поступања чија законитост представља предмет управног спора* – на *пуну судску јурисдикцију у ауторитативним и стварима*, која постоји у управним споровима који су пресуђени у пуној јурисдикцији, а чији је предмет била оцена законитости ауторитативног акта управе – управног акта; и *пуну судску јурисдикцију у неауторитативним стварима*, која би обухватала спорове о управним уговорима, спорове о одговорности управе за штету причињену радом управе и спорове који се сматрају управним само зато што их разрешава управносудска инстанца по посебном, управносудском поступку;
- 10) *посебну врсту спора пуне јурисдикције чинила би Leistungsklage* – управносудска кондемпнаторна тужба у немачком праву, којом се захтева осуда управе на одређено чињење или нечињење, то јест којом се од управе захтева да предузме или да престане да предузима

одређени фактички акт управе. Њена специфичност се огледа у врсти аката који су предмет спора, те самим тим и аката на које се односи пресуда донета у пуној јурисдикцији – а то су материјални, а не правни акти управе.

Модел спора пуне јурисдикције су конкретним правним системима инспирисани, али теоријски концепти. Они, стога, подразумевају одређени степен апстракције мање значајних елемената конкретних правних система и истицање њихових кључних карактеристика. То нужно значи да потпуног поклапања конкретних правних система са идеалним теоријским моделима неће и не може бити, али да сваком конкретном правном систему, у грубим цртама, одговара неки од предложених модела спора пуне јурисдикције. Као инспирација и примери за моделе у обзир су узете и одређене историјске фазе у развоју конкретних правних система.

Модел спора пуне јурисдикције зависе од доминантно заступљених врста спора пуне јурисдикције. Модел су одређени *према степену задирања суда који одлучује у пуној јурисдикцији у домен управе*.

Пре него изложимо моделе спора пуне јурисдикције, поменућемо да су постојали и модели управног судовања који нису познавали спор пуне јурисдикције (на пример, управни спор у Србији од 1869. до 1922. године).

Модел спора пуне јурисдикције поређани су од оног у којем је интензитет задирања суда у домен управе најмањи до оног у којем је он највећи.

Први модел јесте *модел пуне јурисдикције код материјалних аката управе*. Сматрамо да је ту најмањи степен задирања у самосталност управе јер све правне акте из којих извиру права и обавезе странака увек мора да донесе сама управа, ма колико се у пракси држало до правилног извршења судских пресуда. У тај модел би спадао немачки управни спор, који изузев *Leistungsklage*-а не познаје било који други облик спора пуне јурисдикције.

Други је *модел пуне јурисдикције у случају ћутања управе*. Ту постоје две могућности које би се могле јавити заједно или одвојено. Прва могућност, када је степен судског задирања у делатност управе мањи, јесте допуштеност пуне јурисдикције у случају неизвршавања, то јест ћутања у извршењу судске пресуде. Ту је управи прво дата шанса да сама донесе акт у складу са ставом суда о конкретном предмету, па тек када управа уруши ауторитет суда, суд ступа на место управе и одлучује у пуној јурисдикцији. Такав је био случај у Југославији у периоду од 1922. године до почетка Другог светског рата. Друга могућност је овлашћење дато суду да одузимањем надлежности управи санкционише ћутање управе у односу на захтев (првостепени и жалбу) странке у управном поступку. Ту се више захвата у домен управе, ради заштите грађана од њене самовоље, чији је најеклатантнији пример незаконита правна неактивност. Тај систем је важио пред сам крај 20. века у Аустрији (тад су се појавиле специјализоване управносудске инстанце које су одлучивале у пуној јурисдикције, да би то овлашћење прешло на управне судове опште надлежности тек почетком 2014. године).

Трећи је *модел пуне јурисдикције у неауторитативним стварима*. То је модел у којем се спорови настали поводом управних уговора или проистекли из њих, као неауторитативних аката управе, као и спорови о одговорности управе, то јест спорови за накнаду штете, који се решавају у управном спору (а не у парничном поступку), могу разрешити у пуној јурисдикцији. То је био случај у француском управном спору од тренутка његовог формалног настанка, 1872. године, до последње четвртине 20. века.

Четврти је *модел пуне јурисдикције у ауторитативним стварима*. Реч је о моделу у којем до спора пуне јурисдикције долази након поништавања оспореног управног акта, као појединчаног једностраног ауторитативног правног акта управе. Та ситуација постоји у бројним правним системима, а јавља се у два вида. Први, у којем је спор пуне јурисдикције одређен системом позитивне еnumerације, као што је то био случај у Југославији од 1952. до 1965. године (додуше, уз постојање других облика спора пуне јурисдикције – у случају

неправилног извршења или неизвршења судске пресуде)¹²⁴⁷ и онај у којем је спор пуне јурисдикције одређен генералном клаузулом (данашњи аустријски, швајцарски и домаћи управни спор, укључујући и све друге државе настале на простору СФРЈ).

Пети и најинтензивнији модел спора пуне јурисдикције је *модел свобухватне пуне јурисдикције*. Ту суд може да комбинује одлучивање у пуној јурисдикцији у односу на ауторитативне и неауторитативне правне активности управе, то јест у споровима о одговорности управе, споровима проистеклим из управних уговора и поводом њих и споровима у којима се мења или замењује оспорени управни акт. Том моделу, колико је то практично могуће, највише одговара позитивно право Француске, које данас има врло развијен, да се послужимо њиховом терминологијом, и субјективни и објективни управни спор.

Један од циљева овог истраживања било је и да проверима да ли се модели судске контроле управе и модели спора пуне јурисдикције поклапају. Те две врсте модела се разликују, што је и логична последица чињенице да не почивају на истим критеријумима поделе, то јест чињенице да су уврежени модели судске контроле управе уобличени на основу критеријума субјеката који врше контролу и њиховог односа са другим судским органима (то јест да ли су то редовни судови, посебни управни судови или управносудске инстанце које су формално део извршне власти), и мерила правног режима који се примењује на управу и управне спорове (то јест да ли је прописан посебан управносудски поступак), док је питање правног уређења спора пуне јурисдикције изостављено у њиховом одређивању.

Најзад, циљ рада је било и *давање препорука за de lege ferenda законско уређење спора пуне јурисдикције у српском праву*, које би могле да повећају његов практичан значај и да га помере са нивоа нижег од статистичке грешке (тек који промил управних спорова се разреши у пуној јурисдикцији – в. истраживање управносудске праксе).

¹²⁴⁷ Такав је случај у белгијском праву, у којем постоји 14 врста спорова пуне јурисдикције, од којих готово сви спадају у ту категорију. Leroy, *op. cit.*, pp. 1004–1005.

Постојећи услови за судско решавање управне ствари – да природа ствари то дозвољава и да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то, као и судска дискреција за одлучивање у пуној јурисдикцији, могли би да буду замењени другим, јаснијим условима.

Правни стандард „природе ствари”, па и дискреционо овлашћење суда у одлучивању у пуној или ограниченој јурисдикцији, могли би да буду замењени комбинацијом три начина. Први начин би био да се пропишу додатна искључења спора пуне јурисдикције, на пример, у случају кад је оспорени акт поништен због ненадлежности туженог за његово доношење. Други начин би био да се додатно пропише да је обавезно да Управни суд решава управну ствар, на пример, у случају поништавања акта само због погрешне примене материјалног права, или у случају ћутања управе, које услед дужине трајања управног спора траје дуже од неког тачно одређеног временског периода. Трећи начин би био да се посебним законима пропише обавезно одлучивање у пуној јурисдикцији или бар подстицање таквог одлучивања у одређеним управним стварима или областима.

Такође, ако законодавац већ сматра да у одређеним случајевима треба задржати дискрецију суда за одлучивање у пуној јурисдикцији (чл. 43 и 44 ЗУС-а), могао би да буде уклоњен услов који се односи на утврђено чињенично стање. Наиме, разлог за то је чињеница да је Управни суд увек овлашћен, а у неким случајевима и обавезан да сам утврди чињенично стање. Управни суд би чињеницу да чињенично стање није потпуно и правилно утврђено могао да цени са становишта целисходности одлучивања у пуној јурисдикцији, то јест могао би у сваком таквом случају да процени да ли би правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања од стране суда и потоње решавање у пуној јурисдикцији дуже трајало од враћања управне ствари на поновно одлучивање туженом, као и колико би то оптерећење представљало за суд, а колику потешкоћу за тужиоца.

Закључили бисмо овај рад цитатом којим се завршава једна ранија докторска дисертација, која се такође бавила поделом врста управних спорова: „без сумње, не постоји ништа горе за једног аутора него да види да се његове анализе суочавају, не са оспоравањима, већ са тишином. Дакле, ако признамо да

критикују само они који су прочитали, што више ова теза буде критикована, више ће њен аутор, у мањој или већој мери, бити задовољан.»¹²⁴⁸

¹²⁴⁸ Melleray, *Essai sur la structure du contentieux administratif français*, *op.cit.*, pp. 414–415.

НАВЕДЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. *A Concise Overview of the Austrian Legal System*, доступно на http://ilac.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/project_ilac/Publikationen/AustrianLegalSystem.pdf.
2. *Administrative Justice in Europe, Report for Austria*, доступно на http://www.aca-europe.eu/seminars/Trier2005/Autriche_en.pdf.
3. *Administrative Justice in Europe, Report for the Republic of Slovenia*, доступно на http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/slovenia/slovenia_en.pdf.
4. Alibert, Raphael, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Payot, Paris, 1926.
5. Andersen, Robert, „Rapport belge sur “Les transformations du contentieux administrative”“, *Annuaire européen d'administration publique*, Presses Univ. d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, no. 32, 2009-2010.
6. Arnold, Rainer, “L' influence du droit communautaire sur le droit administratif allemand”, *L'actualité juridique Droit Administrative*, Dalloz, Paris, Numéro Spécial 52/1996, (110-117).
7. Auby, Jean-Marie, Drago, Roland, *Traité de contentieux administratif*, 3ème édition, LGDJ, Paris, 1984, p. 80.
8. Bailleul, David, *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, L.G.D.J., Paris, 2002.
9. Batselé, Didier, Mortier, Tony, Scarcez, Martine, *Manuel de droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 2010.
10. Bell, John, „Reforming Judicial Procedure in the French Administrative Courts”, *European public law*, Kluwer Law International, no. 1, 1995, (481 – 489).
11. Bell, John, *Judiciaries within Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

12. Bellanger, Francois, "Les transformations du contentieux administratif en Suisse", *Annuaire européen d'administration publique*, Centre de Recherches Administratives, Presses Univ. d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2010.
13. Boisdeffre, Martine de, „Le Conseil d'État français”, *La revue administrative*, Paris, no. 52/4, 1999, (18 – 21).
14. Boisdeffre, Martine de, „L'organisation de la justice administrative en France”, *La revue administrative*, Paris, no. 52/6, 1999, (32 – 35).
15. Bonichot, Jean-Claude, „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.
16. Bonnard, Roger, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Librairie Delagrave, Paris, 1934.
17. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1981.
18. Braibant, Guy, "La juridiction administrative en droit comparé”, *La revue administrative*, no. 52, 1999, (204 – 210), Paris.
19. Brisson, Jean-François, *Le recours pour excès de pouvoir, Tendances récentes du contentieux administratif*, Ellipses, Paris, 2004.
20. Britvić Vetma, Bosiljka, „Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010.”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, Rijeka, br. 1, 2011, (381-405),

доступно
на

file:///C:/Users/User/Downloads/Bosiljka_Britvic_Vetma.pdf.
21. Britvić Vetma, Bosiljka, *Upravni spor pune jurisdikcije, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Splitu*, 2011.
22. Brown, Lionel Neville, Bell, John S, *French Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998.
23. Caille, Pierre-Olivier [Ed.], *Le juge administratif et les recours contentieux, Le contentieux administratif*, Documentation Française, Direction de l'Information Légale et Administrative, Paris, no. 1, 2010.
24. Cane, Peter, "Judicial review in the Age of Tribunals”, *Public law*, July 2009, (479-500).
25. Cane, Peter, *Administrative Law*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2011.

26. Cavalieri, Celso, *Komentar Zakonu od 17. maja 1922. o Državnom savetu i upravnim sudovima*, Zagreb, 1925.
27. Chabanol, Daniel, *Code de justice administrative, Annotation, commentaries, jurisprudence*, 6^{ème} édition, Edition du Moniteur, 2014.
28. Chaloyard, Barbara, “Les chambres administratives indépendantes autrichiennes”, *Revue internationale de droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, no. 53, 2001, (427 – 452).
29. Chapus, René, „Lecture du code de justice administrative”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, 16, 2000, (929-939).
30. Chapus, René, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^{ème} édition, Paris, 2008.
31. Chevalier, Jacques, „L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur”, dans *L'actualité juridique Droit Administrative*, Dalloz, Paris, no. 28/1972, (67-89).
32. Craig, Paul, “Substance and procedure in judicial review”, in *Tom Bingham and the Transformation of the Law: A Liber Amicorum*, Andenas, Mads, Fairgrieve, Duncan (Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2009, (73-89).
33. Craig, Paul, *Administrative law*, Sweet & Maxwell, London, 1989.
34. De Haller, Jean-Claude, “La constitution vaudoise du 14 avril 2003 et les institutions judiciaires, ou le retours vers le futur”, *La Constitution vaudoise du 14 avril 2003*, Moor, Pierre [Ed.], Stämpfli, Berne, 2004.
35. Delvolvé, Pierre, „Le Conseil d'État français: competence”, *La revue administrative*, Paris, no. 52/5, 1999, (37 – 45).
36. Delvolvé, Pierre, Moderne, Franck, „La reforme du Conseil d'Etat 2008: Présentation du Décret n^o 2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat; et Entretien avec Bernard Stirn, président de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 24, 2008, (213-217).
37. Denoix de Saint Marc, Renaud, Presentation dans “La loi de 8 fevrie et la réforme du contentieux administratif”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, 1996, (2-4).

38. Devolve, Pierre, “Les nouveaux pouvoirs du juge administratif dans le contentieux des contrats”, dans *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs?*, Perrot, Roger (ed.), Dalloz, Paris, 1996.
39. Devolvé, Pierre, “Les nouveaux pouvoirs du juge administratif dans le contentieux des contrats”, dans *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs?*, Perrot, Roger (Ed.) - Dalloz, Paris, 1996, (83-98).
40. Duffy, Peter, “The Judicial Control of Administrative Acts and the European Convention on Human Rights”, (presentation at the multilateral seminar held in Madrid 13 – 15 November 1996), in *Council of Europe: Judicial control of administrative acts*, Council of Europe Publication, Strasbourg, 1997.
41. Efstratiou, Pavlos-Michael, ”Towards a Unified Judicial Protection in Europe(?): Greece”, *Revue européenne de droit public/European Public Law Review*, no. 9 (1997) 3, (777-789), Esperia Publications, London.
42. Endicott, Timothy, *Administrative Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2011.
43. Erath, Franz, “Scope of judicial review in German administrative law”, *Stellenbosse regstydskrif*, no. 8 1997, (192 – 204).
44. Falcon, Giandomenico, “Judicial Review of Administrative Action in Italy”, in *The administrative reforms in Italy*, Vandelli, Luciano [Ed.], Clueb, Bologna, 2000.
45. Fischer, Alfred, “Aspects historiques: l’ évolution de la justice administrative en Allemagne et en France au XIXe et au XXe siècle et les influences réciproques sur cette évolution”, *La revue administrative*, Paris, no. 52, 1999, (6 – 23).
46. Fortsakis, Theodore, ”Les transformations du contentieux administratif en Grece”, *Annuaire européen d'administration publique - Centre de Recherches Administratives <Aix-en-Provence>*, Presses Univ. d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, no. 32, 2009.
47. Foster, Nigel G., *Austrian legal system & laws*, Cavendish, London, 2003.
48. Frantlović, Borivoje, *Komentar Zakona o Državnom savetu i upravnim sudovima*, Geca Kon, Beograd, 1935.

49. Fromont, Michel, “La justice administrative en Europe: différences et convergences”, dans *Revue française de droit administratif*, no. 24, 2008, Paris, (267-271), p. 267.
50. Fromont, Michel, “Regards d'un juriste français sur la juridiction administrative allemande”, *La revue administrative*, Paris, no. 52, 1999, (28–35).
51. Fromont, Michel, *Droit administratif des États européens*. Presses Univ. de France, Paris, 2006.
52. Giltard, Daniel, „L'avenir du recours pour excès de pouvoir”, dans *Le juge administratif et l'Europe*, Lukaszewicz, Boleslaw [Ed.], Institut Français des Sciences Administratives <Grenoble> / Section Rhône-Alpes, Grenoble, Presses Univ. de Grenoble, 2004.
53. Gohin, Olivier, “Le contentieux administratif II, Les recours contentieux”, *Documents d'études, Droit administratif*, Documentation Française, Paris, 1988
54. Gonod, Pascale, *Eduard Laferrière, un juriste au service de la République*, L.G.D.J., Paris, 1997.
55. Gourdou, Jean, “Les nouveaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 12, 1996, (333 – 344).
56. Grabenwarter, Christoph, Fister, Mathis, *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 4th ed., Verlag Österreich, 2014.
57. Grassl, Guenter, “Austria: 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/austria-major-reform-of-administrative-jurisdiction-system-takes-effect-as-from-1-january-2014/>, приступљено 9. августа 2014. године.
58. Guenter Grassl, *Austria: Major reform of administrative jurisdiction system takes effect as from 1 January 2014*, доступно на <http://www.schoenherr.eu/knowledge/knowledge-detail/austria-major-reform-of-administrative-jurisdiction-system-takes-effect-as-from-1-january-2014/>.

59. Guillien, Raymond, *L'exception de recours parallèle*, Libr. du Recueil Sirey, Paris, 1934.
60. Guillien, Raymond, *L'exception de recours parallèle*, Sirey, Paris, 1934.
61. Guyomar, Mattias, Seiller, Bertrand, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010.
62. Heinz Mayer, “Die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern”, in *Verfassungsänderungen*, Robert Walter (ed.), Verlag Manz, 1988, 1989.
63. Hofstätter, Christoph, “Legal Remedies Against Factual Acts by Police Force – the Serbian and the Austrian Approach”, *Annals of the Faculty of Law in Belgrade, International Edition*, no. 3, 2013, Belgrade, (168-186).
64. Horne, Alexander, Ward, Philip, Keter, Winsent, *Tribunals, Court and Enforcement Bill*, Research Paper 07/22, House of Commons Library, 2007, доступно на [file:///C:/Users/User/Downloads/RP07-22%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/RP07-22%20(1).pdf), приступљено 16. јануара 2015. године, pp. 55-61.
65. Ivanović, Jelena, „Spor pune jurisdikcije u upravno-sudskoj praksi Republike Srbije”, u *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, ur. Šarčević, Edin, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013, (57-76).
66. Jèze, Gaston, “Exposé critique d'une théorie en faveur au Conseil d'Etat sur la classification des recours contentieux en recours en annulation et recours de pleine juridiction”, dans *Revue droit public de la science politique en France et à l'étranger*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, no. 25, 1908, (671-691).
67. Jouanjan, Olivier, “La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelle et administratives en droit allemand”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 20, 2004, (676 – 689).
68. *Judicial Review Procedure*, Коментар Дела 54 Правила грађанског поступка припремљен од стране Економске комисије за Европу Уједињених нација (*United Nations Economic Commission for Europe*), доступно на http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2012-65/Communication/Att.1_CPRPrt54JudicialReview.pdf.

69. Kemper, Gerd-Heinrich, "Le pouvoir du juge dans le contentieux administratif allemand, les effets de son jugement et l'exécution de sa décision", *Etudes et documents du Conseil d'État, La Documentation Française*, Conseil d'Etat, Paris, no. 43, 1991, (329-340).
70. Knapp, Blaise, *Précis de droit administratif*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 1991.
71. Kopp, Ferdinand, Schenke, Wolf-Ruediger, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 20 ed., C. H. Beck, Munich, 2014.
72. Kovač, Polonca, „Modernizing Administrative Procedural Law in Slovenia as a Driving Force of Efficient and Good Administration”, доступно на <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan049016.pdf>, приступљено 24. јануара 2015. године.
73. Krbek, Ivo, *Diskreciona ocjena*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Tisak Nadbiskupske tiskare, Zagreb, 1937.
74. Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, knjiga III, Funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962.
75. Kulenović, Zlatko, „Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova”, u *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, ur. Šarčević, Edin, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013, (77-102).
76. *L'élargissement du domaine du recours de plein contentieux par rapport à celui du recours pour excès de pouvoir*, etude de Fondation pour le Droit Continental, доступно на http://www.fondation-droitcontinental.org/fr/wp-content/uploads/2014/01/rpep_etude-fr.pdf, приступљено 7. августа 2014. године
77. Laferrière, Edouard L., *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, L.G.D.J., Paris, 1989.
78. Laferrière, Edouard, "Origine et développement historique du recours pour excès de pouvoir", *Edouard Laferrière* (textes réunis et présentés par Pascale Gonod), Presses Universitaires de France, Paris.

79. Landais, Claire, Lenica, Frédéric, “La modulation des effets dans le temps d'une annulation pour excès de pouvoir”, dans *L'actualité juridique Droit Administrative*, Dalloz, Paris, no. 60/2004, (1183-1190).
80. Landais, Claire, Lenica, Frederic, „La modulation des effets dans le temps d'une annulation pour excès de pouvoir”, *L'Actualité Juridique / Droit administratif*, Paris no. 60, 25/44, 2004, (1183-1192).
81. Landon, Pierre, *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954*, Pichon & Durand-Auzias, Paris, 1962.
82. Latournerie, Marie-Aimée: „Reflections on the development of French administrative courts”, *European public law*, no. 6, 2000, (401 – 412).
83. 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.
84. Lemasurier, Jeanne, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Ed. Economica, Paris, 2001.
85. Lepetit-Collin, Hélène, *Recherches sur li plein contentieux objectif*, L.G D.J., Paris, 2011.
86. Leroy, Michel, *Contentieux administratif*, 4^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles, 2008.
87. Lewalle, Paul, „La place de la justice administrative dans la constitution: La reparation des competances entre le poivoir judiciare et le Conseil d'Etat”, dans *Le Conseil d'Etat de Belgique* Blero, Bernard (Ed.), Bruylant, Bruxelles, 1999.
88. Liebermann, Eduard, “Appeals against Administrative Acts: Procedural Questions -Appeal before Court – Germany”, (presentation at the multilateral seminar held in Madrid 13 – 15 November 1996), in *Council of Europe: Judicial control of administrative acts*, Council of Europe Publ., Strasbourg, 1997.
89. Lust, Sabien, “Administrative Law in Belgium”, in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Intersentia, Cambridge, 2012.

90. Machacek, Rudolf, *Austrian contributions to the rule of law*, N.P. Engel, Kehl, Arlington, 1994.
91. Massot, Jean, „The Powers and Duties of French Administrative Judge”, in *Comparative administrative law*, Rose-Ackerman, Susan [Ed.], Elgar, Cheltenham, 2010.
92. Melleray, Fabrice, *Essai sur la structure du contentieux administratif français*, L.G.D.J., Paris, 2001.
93. Mengozzi, Paolo, “La compétence de pleine juridiction du juge communautaire”, dans *Liber amicorum en l'honneur de Bo Vesterdorf*, Bruylant, Bruxelles, 2007, (219-236).
94. Mestre, Jean-Louis, „Le contentieux administratif sous la Révolution française d'après des travaux récents”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, 12/2, 1996, (289 – 304).
95. Mestre, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, Presses Universitaire de France, Paris, 1985.
96. Mestre, Jean-Louis, „L'arrêt Landrin, acte de naissance du recours pour excès de pouvoir? “, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, 19/2003, (211-217).
97. Moor, Pierre, Poltier, Etienne, *Droit administratif, Tome II, Les actes administratifs et leur contrôle*, Stämpfli, Berne, 2011.
98. Morand-Deville, Jacqueline, „Le système français de justice administrative” (29-41), dans *Association Tunisienne de Droit Administratif: La justice administrative dans les pays du Maghreb*, BenSalah, Hafedh [Ed.], Presses de l'Université des Sciences Sociales, Toulouse, 2008, p. 29.
99. Neil Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
100. Nigro, Mario, *Giustizia amministrativa*. Il Mulino, Bologna, 1994.
101. Nolte, Georg, Radler, Peter, “Judicial Review in Germany”, *European public law*, Kluwer Law International, no. 1 1995, (26 – 32).
102. Pache, René, *Le projet de cour administrative fédérale et le Contentieux administratif en France et en Allemagne*, Thèse de licence et de doctorat présentée à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, Lausanne, 1927.

103. Pacteau, Bernard, "Le contentieux administratif, affranchi du timbre", *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 20, 2004, (89-100).
104. Palmer, Edith, *Austria: Administrative Courts Reformed*, доступно на http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403818_text, приступљено 26. септембра 2014. године.
105. Pelivanova, Natasa, 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, (1-8).
106. Plouvier, Liliane, "Le contentieux de pleine juridiction devant la Cour de justice des communautés européennes", *Revue du marché commun*, Techniques et Economiques, Paris, No. 161/170, 1973 (365-379).
107. Pobrić, Nurko, „Upravni spor u Federaciji BiH – mogućnost odlučivanja u sporu pune jurisdikcije”, u *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, ur. Šarčević, Edin, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013, (103-124).
108. Pouyaud, Dominique, "Le sort des contrats de l'administration apres annulation des actes detachables", *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 15, 1999, (147-149).
109. Rajko, Alen, „Početak provedbe reforme upravnog spora u Hrvatskoj”, u *Upravni spor i organizacija upravnih sudova*, ur. Šarčević, Edin, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2013, (15-39).
110. Raschauer, Bernhard, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4th ed., Verlag Österreich, 2013.
111. Rhinow, René et alia (Koller, Heinrich, Kiss, Christina, Thurnherr, Daniela, Bruehl-Moser Denise), *Öffentliches Prozessrecht, Grundlagen und Bundesrechtspflege*, Auflage 2, Helbing Lichtehahn Verlag, Basel, 2010.
112. Roche, Germain, Lebon, Félix, *Recueil général des arrêts du Conseil d'État*, P. Dupont, 1839, pp. 424-425, доступно на http://books.google.rs/books?id=2YJGAAAAYAAJ&dq=egret-thomassin&hl=sr&source=gbs_navlinks_s, приступљено 22. јула 2014. године.

113. Rogemont, Hélène, “Actualité du droit administratif français 2006/2008”, (eds. Collet, m., Broyelle, C. et Guyomar, M.), *Diritto public*, no. 14, 2008, p. 987-992.
114. Sandevor, Pierre, *Etudes sur le recours de pleine juridiction*, L.G.D.J., Paris, 1964.
115. Sauvé, Jean-Marc, „Judging the administration in France”, in *Tom Bingham and the transformation of the law (liber amicorum in the honor of Thomas Henry Bingham of Cornhill)*, Andenæs, Mads Tønnesson [Ed.], Oxford University Press, Oxford, (2009), (313-328).
116. Schenke, Wolf-Ruediger, *Verwaltungsprozessrecht*, 13 ed. C. F. Mueller, Heidelberg, 2012.
117. Schindler, Benjamin, “Art. 6(1) ECHR and Judicial Review of Administrative Decision-Making in England and Switzerland”, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht*, no. 16, 2006, (445-466).
118. Schroeder Mainhard, “Administrative Law in Germany”, in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge, 2012.
119. Schwarze, Jürgen, *European administrative law*, Luxembourg, Off. Publications of the European. Communities, London, 2006.
120. Siedentopf, Heinrich, Sommermann, Christoph, Hauschild, Karl-Peter, *The Rule of Law in Public Administration and the Administrative Jurisdiction, Legal Materials*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer-Bonn, 1994.
121. Somerhausen, Marc, “Administrative Law in Belgium”, in *Administrative law, Western European democracies, Volume II, Belgium, France, Spain*, Aldo Piras [Ed.], Giuffrè, Milan, 1997.
122. Sommermann, Karl-Peter, “Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *Annuaire européen d'administration publique*, Centre de Recherches Administratives, Aix-en-Provence, Presses Univ. d'Aix-Marseille, 2009. (23-38).
123. Spiliotopoulos, Epaminondas P., *Droit administratif hellénique*, Sakkoulas, Athènes, 2004.

124. Stahl, Jacques-Henri, “La recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les contrats administratifs: une nouvelle avancée”, dans *L’actualité juridique Droit Administrative*, Dalloz, Paris, no. 15, 1999, (128-139).
125. Tanquerel, Thierry, et alia (Varone, Frédéric, Bolkensteyn, Arun, Byland, Karin), *Le contentieux administratif judiciaire en Suisse*, Schulthess, Genève, 2011.
126. Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif*, Schulthess, Genève, 2011.
127. 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, René [Ed.], Intersentia, Cambridge, 2012.
128. Travi, Aldo, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2013.
129. Turpin, Dominique, *Contentieux administratif*, Hachette Supérieur, Paris, 2010.
130. Wachsmann, Patrick, “La recevabilité du recours pour excès de pouvoir à l'encontre des contrats”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 22, 2006, (24-31).
131. Wade, William, “Administrative Justice in Great Britain”, in *Administrative law Anglo-American and Nordic systems, Anglo-American and Nordic systems, Volume I*, Aldo Piras [Ed.], Giuffrè, Milan, 1997.
132. Wade, William, Forsyth, Christopher, *Administrative Law*, 9th edition, Oxford University Press, 2004.
133. Waline, Jean, “Contrats et recours pour excès de pouvoir”, dans *Juger l'administration, administrer la justice: Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, (ed. Renaud Denoix de Saint-Marc), Dalloz, Paris, 2007, (859-872).
134. Waline, Jean, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2010.
135. Waline, Marcel, *Droit administratif*, 8^{ème} édition, Sirey, Paris, 1959.
136. Waline, Marcel, ”Vers un reclassement des recours du contentieux administratif?” dans *Revue droit public de la science politique en France et à l'étranger*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, no. 52, 1935, (205-236).

137. Walter Robert, Mayer Heinz, Kucsko-Stadlmayer Gabriele, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 10th ed., Verlag Manz, 2007.
138. Willemsen, Paulien, Busscher, Rick, Groot, Niels, Langbroek, Philip, Langerak, Linnea, "Final Dispute Settlement in Numbers: Report of an Examination of Final Dispute Settlement in the Utrecht District Court", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no. 28/2009, Cluj-Napoca, (129-146).
139. Wyssa, Albert, *Le contentieux administratif en Suisse - spécialement en matière cantonale*, Thèse de licence et de doctorat présentée à la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, Lausanne, 1920.
140. Zen-Ruffinen, Piermarco, *Droit administrative*, Helbing Lichtenhahn, Bâle, 2013.
141. Бачић, Вера, Томић, Зоран, *Коментар Закона о управним споровима*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1985.
142. Бребан, Ги, *Административно право Француске*, ЈП Службени лист СРЈ, ЦИД, Београд-Подгорица, 2002.
143. Вучинић, Станка, Поповић-Кустудић, Љубинка, Буквић, Бисерка, *Судска контрола законитости управних аката, Управни спор – приручник*, Управа за кадрове Црне Горе, Подгорица, 2006.
144. Голијанин, Сања, „Управни спор пуне јурисдикције у законодавству Републике Српске”, *Зборник радова Правног факултета у Источном Сарајеву*, Пале, 2009, (295-305).
145. Давинић, Марко, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд, 2004.
146. Давитковски Борче, Павловска-Данева, Ана, „Управни спор у Републици Македонији”, *Правни живот*, бр. 10/2007, Удружење правника Србије, Београд, (849-855).
147. Данић, Данило Ј., *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Геца Кон, Београд, 1926.
148. Димитријевић, Предраг, „Природа ствари” у управном и управно-судском поступку”, *Правни живот*, 10/1998, Удружење правника Србије, Београд, (73-87).

149. Драгојловић, Лука, Михаиловић, Милован, *Коментар Закона о управним споровима*, Савремена администрација, Београд, 1979.
150. Драгојловић, Лука, *Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ*, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Сарајеву 1978.
151. Ивановић, Сретен, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Специјал, Подгорица, 2004.
152. Јеринић, Јелена, *Судска контрола управе у нашем и упоредном праву*, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета Унион, Београд, 2011.
153. Јовановић, Слободан, Кумануди, Коста, *Основи јавног права Краљевине Србије*, Геца Кон, Београд, 1909.
154. Костић, Лазо, *Сабрана дела, Други том – Административно право*, ЗИПС Српска радикална странка, Београд, 2000, (оригинално издање - 1939).
155. Крсмановић, Предраг, „Организација и надлежност управних судова и управни спор пуне јурисдикције у Босни и Херцеговини”, у *Управни спор и организација управних судова*, ур. Шарчевић, Един, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2013, (125-160).
156. Кумануди, Коста, *Административно право*, друго издање, Геца Кон, Београд, 1921.
157. Мајсторовић, Богдан, *Коментар Закона о управним споровима*, четврто издање, Службени лист, 1967.
158. Марковић, Ратко, *Управно право, Општи део*, друго издање, Београд, 2002.
159. Милков, Драган, *Управно право III, Контрола управе*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2011.
160. Перовић, Мирко, *Проблеми управног спора*, Савремена администрација, Београд, 1959.
161. Пљакић, Љубодраг, *Практикум за управни спор*, Intermex, Београд, 2011.

162. Поповић, Славољуб, *Судска контрола законитости управних аката у ФНРЈ са нарочитим освртом на француско право*, докторска расправа одбрањена на Правно факултету Универзитета у Београду 1950.
163. Поповић, Славољуб, *Управни спор у теорији и пракси*, Завод за издавање уџбеника Социјалистичке Републике Србије, Београд, 1968.
164. Радовановић, Љуба, Протић, Божидар, *Из управно-судског поступка*, Геца Кон, Београд, 1928.
165. Радуловић, Бранислав, *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.
166. Сагадин, Стеван, *Управно судство*, Државна штампарија, Београд, 1940.
167. Стефановић, Јован, *О административним судовима и њиховим надлежностима у опште и код нас*, Прештампано из „Полиције”, Штампарија „Св. Сава”, Београд, 1924.
168. Стјепановић, Никола, *Управно право СФРЈ, Опти део, Књига II*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1964.
169. Тамара Богдановић, „Првоступањски управни спор у Републици Хрватској”, у *Управни спор и организација управних судова*, ур. Шарчевић, Един, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2013, (41-56).
170. Томић, Зоран, „Скандал у Немањиној или неправда која траје : конструкција накнадне правне ништавности - поводом пресуде Управног суда, 18 УС, 15327/13 од 15.5.2014. године”, *Избор судске праксе*, Глосаријум, Београд, бр. 9/2004 (18-24).
171. Томић, Зоран, *Коментар Закона о управним споровима*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник РС, Београд, 2010.
172. Томић, Зоран, *Опште управно право*, шесто издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
173. Томић, Зоран, *Предговор уз Закон о управним споровима*, Службени гласник, 2010.

174. Цуцић, Вук, „Примена права на правично суђење у управном спору”, *Правни живот*, Удружење правника Србије, бр. 10/2009, (261 – 271).
175. Цуцић, Вук, „Стразбуршки стандарди у управном спору”, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, бр. 2/2009, (247 – 272).
176. Цуцић, Вук, *Правила и стандарди Савета Европе у домаћем управном спору*, мастер теза, необјављено, доступно у библиотеци Правног факултета Универзитета у Београду.

КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ

Домаћи прописи и судске одлуке:

1. Закон о банкама, Службени гласник РС, бр. 107/2005 и 91/2010.
2. Закон о државној управи, Службени гласник, бр. 79/05, 101/07 и 95/10.
3. Закон о заштити конкуренције, Службени гласник Републике Србије бр. 51/2009 и 95/2013.
4. Закон о локалним изборима, Службени гласник РС, бр. 129/2007, 34/2010 и 54/2011.
5. Закон о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца, Службени лист СРЈ, бр. 24/1989, 29/1998, 25/2000 и Службени гласник РС, бр. 101/2005 и 111/2009.
6. Закон о парничном поступку, Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013, 74/2013 и 55/2014.
7. Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре, Службени гласник РС, бр. 99/2011 и 83/2014.
8. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
9. Закон о управним споровима, Службени гласник, бр. 111/2009.
10. Закон о уређењу судова, Службени гласник РС, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011 и 101/2013.
11. Закон о уставном суду, Службени гласник РС, бр. 109/2007, 99/2011 и 18/2013.
12. Законик о кривичном поступку, Службени гласник РС, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.
13. Пресуда Управног суда У 12704/11.
14. Пресуда Управног суда У 16417/12.
15. Пресуда Управног суда У 2261/12.
16. Пресуда Управног суда У 33/12.
17. Пресуда Управног суда У 3985/10.

18. Пресуда Управног суда У 9056/11.
19. Пресуда Управног суда Уж 110/12.
20. Пресуда Управног суда Уж 102/12.
21. Пресуда Управног суда Уж 107/12.
22. Пресуда Управног суда Уж 108/12.
23. Пресуда Управног суда Уж 109/12.
24. Пресуда Управног суда Уж 111/12.
25. Пресуда Управног суда Уж 112/12.
26. Пресуда Управног суда Уж 198/12.
27. Пресуда Управног суда Уж 201/12.
28. Пресуда Управног суда Уж 364/12.
29. Пресуда Управног суда Уж 384/12.
30. Пресуда Управног суда Уж 529/12.
31. Пресуда Управног суда Уж 713/12.
32. Пресуда Управног суда Уж 714/12.
33. Пресуда Управног суда Уж 715/12.
34. Пресуда Управног суда Уж 88/12.
35. Решење Управног суда Уи 187/10.
36. Решење Управног суда Уи 259/10.
37. Решење Управног суда Уи 260/10.
38. Решење Управног суда Уи 88/10.
39. Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.

Иностранни прописи и судске одлуке:

40. Аустријски Закон о управносудском поступку (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgezet*), доступно на https://www.lvwg-ooe.gv.at/BGBI_I_33_2013.pdf.
41. Аустријски Савезни устав (*Bundes-Verfassungsgesetz*), доступно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf.
42. Закон о Врховном суду Уједињеног Краљевства (*Supreme Court Act*) из 1981. године, доступно на http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/54/pdfs/ukpga_19810054_en.pdf.
43. Закон о трибуналима, судовима и извршењу Уједињеног Краљевства (*the Tribunals, Courts and Enforcement Act*) из 2007. године, доступан на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>.
44. Закон о уставној реформи Уједињеног Краљевства (*the Constitutional Reform Act*) из 2005. године, доступан на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents>.
45. Македонски Закон за управните спорови, доступан на <http://www.pf.ukim.edu.mk/Uploads/ZUS.pdf>.
46. Немачки Савезни закон о изградњи (*Baugesetzbuch*), доступно на <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm#226>.
47. Одлука Уставног савета Француске бр. 80-199 ДЦ од 22. јула 1980. године о Закону о валидацији управних аката (*Conseil constitutionnel, Décision no. 80-199 DC du 22 juillet 1980 sur Loi portant validation d'actes administratifs*), доступно на <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1980/80-119-dc/decision-n-80-119-dc-du-22-juillet-1980.7775.html>.
48. Одлука Уставног савета Француске бр. 86-224 ДЦ од 23. јануара 1987. године о Закону о преносу надлежности над споровима о одлукама Савета за конкуренцију (*Conseil constitutionnel, Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*), доступно на <http://www.conseil->

constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1987/86-224-dc/decision-n-86-224-dc-du-23-janvier-1987.8331.html.

49. Правила грађанског поступка Уједињеног Краљевства, Део 54, Судска контрола (*the Civil Procedure Rules, Part 54, Judicial Review*), доступно на <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54#54.1>.
50. Препорука Савета Европе о управним санкцијама (*Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions*), усвојена 13. фебруара 1991, доступна на [http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R\(91\)1.pdf](http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R(91)1.pdf).
51. Пресуда Европског суда за људска права у случају Градингер против Аустрије од 23. октобра 1995. године (*European Court of Human Rights, Gradinger v. Austria, Application no. 15963/90*), доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["gradinger"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57958"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{); француска верзија - *Gradinger c. Autriche (Requête no 15963/90)*, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["15963/90"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62514"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).
52. Пресуда Европског суда за људска права у случају Паоларо против Аустрије од 23. октобра 1995. године (*European Court of Human Rights, Paolaro v. Austria, Application no. 16718/90*), доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["palaoro"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57960"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{); француска верзија - *Paolaro c. Autriche (Requête no 16718/90)*, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["16718/90"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62516"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).
53. Пресуда Европског суда за људска права у случају Прамшталер против Аустрије од 23. октобра 1995. године (*European Court of Human Rights,*

Pramstaller v. Austria, Application no. 16713/90), доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["pramstaller"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57963"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{); француска верзија - *Pramstaller c. Autriche (Requête no 16713/90)*, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["16713/90"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62519"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).

54. Пресуда Европског суда за људска права у случају Пфармајер против Аустрије од 23. октобра 1995. године (*European Court of Human Rights, Pfarmer v. Austria (Application no. 16841/90)*), доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["pfarmeier"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57962"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{); француска верзија - *Pfarmer c. Autriche (Requête no 16841/90)*, од 23. октобра 1995. године, параграф 40, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["16841/90"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62518"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).
55. Пресуда Европског суда за људска права у случају Умлауфт против Аустрије од 23. октобра 1995. године (*European Court of Human Rights, Umlauf v. Austria (Application no. 15527/89)*), доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["ENG"\],"appno":\["15527/89"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-57948"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{); француска верзија - *Umlauf c. Autriche (Requête no 15527/89)*, од 23. октобра 1995. године, параграф 39, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["umlauft"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-62503"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).
56. Пресуда Европског суда за људска права у случају Шмауцер против Аустрије од 23. октобра 1995. године (*European Court of Human Rights, Schmutzer c. Autriche (Requête n° 15523/89)*), доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["F](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

- [RA"\],"appno":\["15523/89"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62500"\]};](#) француска верзија - *Schmautzer c. Autriche (Requête n° 15523/89)*, доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["FRA"\],"appno":\["15523/89"\],"documentcollectionid2":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-62500"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).
57. Пресуда Европског суда у случају Албер и Л Конт од 10. фебруара 1983. године (*European Court of Human Rights, Albert and Le Compte v. Belgium, Application no. 7299/75; 7496/76*), доступно на [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["albert"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-57422"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).
58. Швајцарски Закон о Савезном суду из 2005. године (*Loi sur le Tribunal fédéral*), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/201407010000/173.110.pdf>.
59. Швајцарски Закон о Савезном управном суду из 2005. године (*Loi sur le Tribunal administratif fédéral*), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>.
60. Швајцарски Савезни закон о одговорности Конфедерације, чланова њених органа и функционера из 1958. године (*Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires*), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19580024/index.html#fn-#a1-1>.
61. Швајцарски Савезни закон о управном поступку из 1968. године (*Loi fédérale sur la procédure administrative*), доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19680294/index.html>.
62. Швајцарски Савезни устав, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>.

Остали документи:

63. Годишњи извештај о раду швајцарског Савезног управног суда за 2013. годину, *Rapport de gestion 2013, Tribunal administratif fédéral*, р. 62, доступно на [file:///C:/Users/User/Downloads/GB+2013+Fr+BVGer+mit+Vergleichstabelle%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/GB+2013+Fr+BVGer+mit+Vergleichstabelle%20(1).pdf).
64. Документ о потпуној измени организације савезних судова у Швајцарској из 2001. године (полазне основе, иницијални документ у поступку предлагања измена закона), *Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale*, доступно на <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2001/4000.pdf>.
65. Извештај о раду Управног суда за 2014. годину, доступно на <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radusuda/GODI%C5%A0NJI-IZVE%C5%A0TAJ-ZA-2014.pdf>.
66. Извештај о раду Управног суда за годину, доступно на <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/useruploads/IZVESTAJ-O-RADU-UPRAVNOG-SUDA-ZA-2013.---IV.pdf>.
67. Извештај о раду Управног суда за годину, доступно на <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radusuda/godisnji%202012.pdf>.
68. Извештај о раду Управног суда за годину, доступно на <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radusuda/godisnji%202011.pdf>.
69. Извештај о раду Управног суда за годину, доступно на <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radusuda/godisnji%202010.pdf>.
70. Образложење Предлога закона о управним споровима Хрватске, доступно на [file:///C:/Users/User/Downloads/PZE_378%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/PZE_378%20(1).pdf).

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Вук Цуцић рођен је 17. августа 1983. године у Београду, где је завршио основну школу и Шесту београдску гимназију. Правни факултет Универзитета у Београду уписао је 2002. године, а дипломирао је 2007. године, са просечном оценом 9,84.

2009. године завршио је последипломске мастер студије на Правном факултету у Београду, одбранивши са највишом оценом мастер рад под насловом „Правила и стандарди Савета Европе у домаћем управном спору“. Крајем 2009. године уписао је докторске студије на Правном факултету у Београду. У оквиру докторских студија 2010. године је, као стипендиста пројекта *Erasmus Mundus External Cooperation Window Project Basileus*, који је финансиран од стране Европске комисије, провео девет месеци на студијском боравку на Правном факултету Универзитета у Генту, у Белгији (*Universiteit Gent*). Такође, део истраживања спровео је и на *Max Planck* институту за упоредно јавно право и међународно право у Хајделбергу, у Немачкој (*Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*), где је и прибавио највећи део литературе коришћене за израду докторске дисертације.

Током студија био је стипендиста Министарства просвете, Универзитета у Београду – Фондације Миливоје Јовановић и Лука Ћеловић, *Eurobank EFG*, Фондације за развој научног и уметничког подмлатка.

2008. године изабран је у звање сарадника у настави за предмет Управно право на Правном факултету Универзитета у Београду. 2009. године је изабран у звање асистента на истом предмету. На Факултету, поред вежби из Управног права, 2009. године био је координатор курса Право Интернета, а 2011. и 2012. године је био и тренер тима студената Правног факултета, који је 2011. године освојио и прво место на светском такмичењу из међународног медијског права одржаног у Оксфорду – *Monroe E. Price International Media Law Moot Court Competition*. Данас је координатор регионалне рунде поменутог такмичења, коју за подручје југоисточне Европе организује Правни факултет Универзитета у Београду у сарадњи са Универзитетом у Оксфорду. Члан је Издавачког савета Студентске ревије за привредно право, коју издаје Правни факултет. У јуну 2012. године изабран је за члана Савета Правног факултета.

Пре него што је почео да ради на Правном факултету Универзитета у Београду, радио је у адвокатској канцеларији *Moravčević Vojnović Zdravković in cooperation with Schoenherr* (2007-2008). Поред тога, у периоду од новембра 2012. године до фебруара 2014. године, био је посебни саветник министра правде и државне управе задужен за државну управу, а од марта 2014. године до јануара 2015. године радио је у Министарству правде, на пројекту „Подршке правосудном систему“ (*Justice Sector Support*), као консултант Светске банке за управно судство. Члан је Удружења за јавну управу Србије.

Био је члан посебних радних група задужених за израду нацрта више законских прописа и стратешких докумената, од којих се посебно издваја чланство у

радним групама за израду Нацрта закона о управним споровима, Нацрта закона о општем управном поступку и Нацрта стратегије реформе јавне управе.

Учествовао је на више домаћих и међународних конференција, семинара, округлих столова, стручних скупова и радних посета (Аустрија, Велика Британија, Грчка, Кипар, Немачка, Румунија, Хрватска), од којих се издваја посета Државном савету Француске (*Conseil d'Etat*) у оквиру пројекта израде нацрта новог Закона о управним споровима (новембар 2014. године), коју је организовало француско министарство спољних послова, као и двонедељни летњи институт о глобалној медијској политици у Оксфорду 2011. године (*Annenberg/Oxford Summer Institute in Global Media Policy*), који су организовали Програм за упоредно медијско право и политику Центра за друштвено-правне студије Универзитета у Оксфорду (*The Programme in Comparative Media Law and Policy at the Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford*) и Аненберг школа за комуникацију Универзитета у Пенсилванији (*The Annenberg School for Communication at the University of Pennsylvania*), а на којем је учествовао, као стипендиста *Internews Network*, међународне организације за развој медија из Калифорније.

Говори енглески и француски језик.

Од избора у звање сарадника у настави, Вук Цуцић објавио је следеће научне радове:

1. “Примена права на правично суђење у управном спору“, *Правни живот, Удружење правника Србије*, бр. 10/2009, стр. 261 - 271.
2. “Стразбуршки стандарди у управном спору“, *Анали Правног факултета у Београду, Правни факултет Универзитета у Београду*, бр. 2/2009, стр. 247 – 272.
3. “Extraordinary Administrative Legal Remedies in Serbian Law“ – 8th Biennial International Conference, *Universul Juridic, Bucharest*, 2011, pp. 74 – 84.
4. “Administrative Appeal in Serbian Law“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 32 E/2011, pp. 50 - 73.
5. “Appeals in Special Administrative Domains“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 34 E/2011, pp. 63 – 79.
6. “Efficiency of the Administrative Appeal (The Case of Serbia) in Special Administrative Domains“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 37 E/2012, pp. 95 – 111 (са проф. др Добросавом Миловановићем и проф. др Марком Давинићем).
7. “Регистрација јавних гласила“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, тематски број „Медији и људска права“, бр. 61, 2012, стр. 421 - 438.
8. Француско управно судство: Величанствено дело француске историје, *Правни живот*, бр. 10/2013, Удружење правника Србије, Београд, стр. 283 - 302.

9. Interne und externe Kontrolle der serbischen Polizei, *Polizei Recht in Osteuropa, Osteuropa Recht*, no. 1/2014, Berlin, pp. 42 -59.
10. Serbia as a Part of the European Administrative Space: ADR Tools Applied to Administrative Law, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Dacian, Dragos, Bogdana, Neamtu (eds.), Springer, 2014, pp. 461-488.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Вук Цуцић
број индекса ДС 2009-17

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

УПРАВНИ СПОР ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ
- МОДЕЛИ И ВРСТЕ

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 21.4.2015.

Вук Цуцић

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Вук Цуцић

Број индекса ДС 2009-17

Студијски програм УПРАВНОПРАВНА НАУЧНА ГРУПА

Наслов рада УПРАВИ СПОР ПУКЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ - МОДЕЛИ И ВРСТЕ

Ментор Проф. др Зоран Р. Томић

Потписани/а Вук Цуцић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 21.4.2015.

Вук Цуцић

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

УПРАВНИ СПОР ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ - МОДЕЛИ И ВРСТЕ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.


Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, 21. 4. 2015.

Потпис докторанда



1. Ауторство - Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. Ауторство – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.