

*Мср Дејан Вучинић, асистент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0001-5104-3690*

*Прегледни научни рад
УДК: 351.94(497.11)
DOI: 10.46793/UPSSXII.295V*

РАЗВОЈ СУДСКЕ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ СА ОСВРТОМ НА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*

Резиме

Судска контрола управе представља облик правне контроле којом се коначна оцена законитости вршења управне делатности поверава посебно независном и самосталном државном органу. Историјски посматрано, контрола управе (нарочито судска) настаје на одређеном ступњу развоја друштва и државе, у оном тренутку када свест друштва о људским и грађанским правима почиње да обликује друштвене односе и организацију власти савремених европских држава. У том смислу, на тлу Европе, Француска револуција представља прекретницу ка правној институционализацији и успостављању онога што данас називамо савременом управом и њеном другачијем односу према појединцима. Вршење управне делатности подвргава се правним нормама а принуда као основни метод рада управе бива преиспитан, што због развоја људских и политичких права грађана, што због ширења њених послова и задатака тј. измењене улоге управе у друштву (јавне службе).

Подвођењем управе правном регулисању остварују се претпоставке за контролу управе ослоњем на правна мерила (прописе) а оснивање посебног државног органа (савет, суд, трибунал, комисија и др.) постаје тренд који се јавља у све већем броју земаља. Србија 19. века међу првим државама Европе оснива Државни савет – орган различитих надлежности и претече домаћег управног судства.

Вршење судске контроле управе (управни спор) представља тему која изазива значајну пажњу домаће правне мисли, нарочито данас у контексту најављене нове реформе управног судства - управног спора и увођења двостепености. Најављена промена, међутим, није једини покушај реформе

** Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.*

управног судства већ је то такође учињено доношењем нових управнопроцесних прописа и оснивањем Управног суда као суда посебне надлежности који у посебном поступку испитује законитост управних аката. Нешто више од десет година рада овог суда било је довољно да укаже на одређене слабости тренутног устројства судске контроле управе, те покрене дискусију о новим променама које се односе на реорганизацију судства и поступка пред њим (управносудског поступка).

Предмет овог рада представља развој судске контроле управе на нивоу Европе, али и у Р. Србији, тј. њен развој и тренутна организација и потреба за реформом управног судства.

Кључне речи: судска контрола управе, управно судство, управни спор, управни поступак, Управни суд.

1. Увод

Судска контрола управе представља такву контролу коју у односу на органе управе врше судови.¹ Таква контрола може се тумачити са два аспекта – ширег и ужег. У ширем смислу, судска контрола подразумева контролу опште законитости рада управе, па се тако у зависности од ситуације контрола може вршити и у кривичном или парничном поступку. Затим, пред Уставним судом може бити покренут поступак провере уставности и законитости подзаконских прописа управе. У ужем, судска контрола представља такву контролу која се врши у односу на управну функцију ослонцем на норме управног права. Дакле, ради се о контроли законитости управних аката и управних радњи.

Судска контрола управе (у ужем смислу) не обухвата контролу вршења дискреционе оцене. Овај аспект управне делатности резервисан је по правилу за инстанциону контролу виших управних органа, али зато предмет судске контроле може бити то да ли се надлежни орган доносићи управни акт, држао законом предвиђене процедуре, да ли је законом заиста поверено овлашћење на дискреционо одлучивање, да ли су поштоване границе дискреционог овлашћења и да ли је одлука донета имајући у виду законом одређени циљ.²

Циљ овог рада је да укажемо на кључне елементе управног спора како у упоредном праву тако и у Србији, нарочито у контексту најављене реформе управног спора у Републици Србији.

¹ Милков, Д., *Управно право III (Судска контрола управе)*, Нови Сад, 2013, стр. 39.

² Разматрање о правној контроли рада јавних агенција као посебних организација у саставу државне управе: Лилић, С., *Управно право, управно процесно право*, Београд, 2014, стр. 237.

2. Системи судске контроле управе

Независно од тога који правни систем узимамо за предмет анализе, говорећи о судској контроле управе, чињеница је да у сваком постоји механизам контроле вршења управне делатности од стране судова или тела са таквом функцијом и који је одраз историјске тежње за ограничавање самовоље извршне власти заштиту права појединаца. Разлике које постоје у системима судске контроле управе одраз су правне традиције појединачних држава. Управо та правна традиција издефинисала (одредила) је два главна – англосаксонски и европско-континентални.

Главна карактеристика првог осликава се у контроли управе која је у надлежности редовних судова. Наведено је последица тога што је вршење управе регулисано правилима општег права које се односи како на појединце тако и на вршиоце управе, тј. тога што се у овом систему не прави разлика између приватног и јавног права.

Класичан концепт управног спора познатог у европско-континенталном правном систему у земљама англосаксонског правног система није се ни развио. Спорови проистекли из односа појединаца са управом решавају се по правилима општег грађанског права - *common law*-а (где су сви субјекти потчињени јединственом правном режиму). Међутим, речено не значи да је заштита појединаца од управе сиромашнија у односу на земље континенталне Европе. Напротив, у Великој Британији (касније и САД) постоји дуга традиција судске контроле управе. Према овом систему судске контроле, судови опште надлежности врше у односу на управу широку контролу јер им је призната обимна надлежност у материји управног спора.³

Развоју судске контроле управе на овакав начин допринела је историјски посматрано дуга борба против апсолутизма, у којој су судови имали јак утицај веома важну улогу. Систем поделе власти у овом систему није ни постојао па је судска контрола управе установљена на нешто другачији начин него што је то случај у континенталном делу Европе.

У савремено доба англосаксонски правни систем трпи одређене промене, па се јавља тенденција приближавања ова два велика правна система. Наиме, статутарно право тј. право формулисано од стране законодавца у посебним законима (статутима) одузима судовима општу надлежност за решавање спорова у извесним управним материјама и на тај начин смањује обим њихове контроле.⁴ Другим речима, посебним прописима решавање спорова у појединим материјама изузима се из надлежности општих судова, а преноси се

³ Поповић, С., *Англосаксонски систем контроле над актима управе*, Зборник радова Правно-економског факултета у Нишу, бр 6/1967, стр. 35 (35-52)

⁴ Исто.

у надлежност посебних тела или административних трибунала⁵ која суштински имају функцију посебних управних судова.

Према другом систему – Европско-континенталном судску контролу управе врше посебни, специјализовани судови или тела са овом функцијом а у зависности од тога да ли су установљени као део управне или судске власти могу се издвојити посебни подсистеми. У овом систему постоји посебни правни режим који регулише односе на релацији држава – појединац, па се и контрола врши ослонцем на посебна правила – правила управног права.

Дакле, теорија о подели власти⁶ представљала је полазну основу успостављању судске контроле управе, односно, темељ ка остваривању општег принципа законитости и када се ради о вршењу управне делатности. Како истиче један од аутора: „Између органа управе, без обзира на којој хијерархијској лествици се налазили, постоји сличност. Они су део исте организационе целине и нижи органи делују у складу са упутствима виших. Тако добијамо једнообразност у одлучивању и мању вероватноћу да ће другостепени орган управе донети другачију одлуку. Међу њима постоји „солидарност, постоји прилично уједначење гледишта, истим су духом задахнути, исте имају руководне мисли и једнако схватање управних циљева.““⁷

Зато је успостављање нових, независних и самосталних контролних тела (специјализованих судова) у односу на управу омогућило институционализацију принципа законитости рада управе и последично потпунију заштиту права појединаца у односима са управом.

У односу на поимање правне природе и схватања положаја управних судова, у оквиру европско-континенталног система судске управе можемо разликовати два система (подсистема) - француски и германски (немачки, аустријски) систем судске контроле управе.

Француска је на самом почетку настанка управног спора формирала посебне управне судове⁸ који су вршили контролу управе према правилима управног права. Ови судови нису били део редовног правосуђа већ део тзв. управне власти, али су и поред тога задржали значајан степен самосталности.

Као значајан догађај у формирању савременог управног судства у Француског узима се Француска револуција (1789) када долази до великог политичког преокрета у држави. Промене које прате друштво овог периода имаће крупне и далекосежне последице не само по Француску већ и по остатак

⁵ Врањанац, Д., *Административни трибунал као органи судске контроле управе у Енглеској*, Страни правни живот, бр. 2-3/1992, стр. 31-38.

⁶ Више: Ђурић, С, *Монтескјеова теорија поделе власти*, Пословне студије – часопис за пословну теорију и праксу, бр. 1-2/2010, стр. 87-100.

⁷ Радошевић, Р., *Системи судске контроле управе*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2013, стр. 460.

⁸ Милков, Д., *Управно право III (контрола управе)*, Нови Сад, 2019, стр. 43.

Европе, којом ће се слободарске идеје убрзо проширити. Овај утицај није мимоишао ни Србију тог доба, што се најбоље показује на примеру Сретењског устава⁹ из 1935. године, за време владавине Кнеза Милоша Обреновића. Писац Сретењског устава Димитрије Давидовић, добрим делом изradio је Устав инспирисан идејама Француске буржоаске револуције. Уставом је извршена подела власти на законодавну, извршну и судску.

Подела власти која је и формално спроведена након Француске револуције снажно је извршила утицај на француско управно судство. Наиме, ови судови основани су у оквиру извршне (управне) власти. Ово је била је последица строгог схватања начела поделе власти. „Под снажним утицајем Монтескјеових идеја и специфичних околности које су постојале у време Револуције, настало је схватање по коме судови не смеју да контролишу управну делатност, с обзиром на то да су судска и управна власт одвојене. Судовима је 1790. године и формално забрањено да се мешају у вршење управне делатности, а сваки такав покушај сматрао би се злоупотребом власти.“¹⁰ Првобитна улога ових судова била је саветодавна, али временом постају независни у односу на управу остварују и врше контролну функцију у правом смислу речи.

Специфичне околности француског друштва тога доба, тачније, раније релације између судова и монарха условиле су дозу неповерења према идеји контроле управе од стране редовних судова, што је водило оснивању посебног управног судства и било у складу са планираним реформама управе и генерално друштвено-политичког система.

Француски систем судске контроле управе извршио је снажан утицај на целу Европу. Одржао се у свом готово непромењеном облику (Државни савет, 1799) читав век и по, када 1953. године бивају основани нови судови, који су имали улогу првостепених управних судова, а Државни савет постаје другостепени суд. Француско управно судство добија још једну реорганизацију 1987. године када се уводе „жалбени“ судови, те Државни савет добија функцију трећестепеног суда који поступа по ванредним правним средствима.¹¹

Германски систем судске контроле - земље у којима постоји овај систем судске контроле управе су Немачка и Аустрија. Основна карактеристика оваквог система јесте постојање посебних, специјализованих управних судова који су потпуно организационо одвојени и независни од управе, и чине део судске власти. Главна разлика између овако установљених управних и

⁹ У литератури се може наћи метафоричко поређење: Француски расад у турској шуми“ које на сликовит начин описује колико је овај устав био либералан и неприхватљив за велике силе тога доба, првенствено Турску.

¹⁰ Радошевић, Р., *Системи судске ...*, стр. 465.

¹¹ Миловановић, Д., Цуцић, В., *Реформа управног судства*, Рравни живот (тематски број право и друштвени императиви), том II, бр. 10/2016, стр. 151.

редовних судова тиче се надлежности, односно, чињенице да управни поступају само у спору са управом (управном спору).

Немачки аутори говорећи о зачецима судске контроле управе сежу дубље у прошлост, где су још за време Светог римског царства немачког народа основани царски судови са једним од задатака да контролишу управну делатност. У том смислу, говори се о зачецима судске контроле управе још у годинама на прелазу из 15. у 16. век. Међутим, у новије доба, јачање локалних, обласних господара на уштрб смањења утицаја централне власти доводи до апсолутистичке државе. У оваквим околностима постојећа судска контрола више, привидног карактера губи на значају. Период 19. века чини прекретницу и дубљи утицај начела законитости које постаје значајни стуб у организацији нове немачке државе. У односу на управу, њен однос тј. овлашћења према појединцима бивају строго уређена законским нормама.¹²

Успоставља се судска контрола управе, мада, због традиционалне немачке расцепканости и територијалних подела, север уводи систем у којем су управни судови одељени од управе, док у јужним крајевима преовладава француски утицај и образују се судови, прецизније тела са улогом судова, изван правосуђа у оквирима управе. Овакво стање последица је различитих теоријских концепција и схватања тога времена али и утицаја Француске који није занемарљив, нарочито ако имамо у виду немачке државе које су се одвојиле од Светог римског царства и ушле у Рајнски савез.¹³

Ни устав из 1849. године чије су одредбе о судској контроли управе требале да промене овакво стање у корист судова нису довеле до значајнијег ефекта, те је раније стање контроле управне делатности у организационом смислу остало непромењено, осим што је на пољу теоријских разматрања преиспитивање управних аката ишло у следећем правцу: да ли контролу управних аката, која је иначе неспорна и неопходна, треба да врше редовни судови или посебни, специјализовани? Овакав концепт подразумевао је гаранције судске независности и самосталности без обзира на изабрани модел.

У годинама које предстоје одиграо се велики догађај од свеопштег националног значаја - уједињене Немачке под немачким царем (кајзером) Вилхелмом I. До уједињења није дошло олако ако се има у виду присутност религијских, лингвистичких и културних разлика становништва. Међутим, ни овако постигнуто уједињење није довело до успостављања једнообразног управног судства. Успостављањем Вајмарске републике и доношењем Вајмарског устава 1919. године такође није променило стање, иако је уставом

¹² Wolff, H., *Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozessrecht)*, München und Berlin 1967, стр. 355.

¹³ Рајнски савез или Рајнску конфедерацију чинило је 16 немачких држава које су по „распуштању“ Светог римског царства 1806. године ушле у нови облик заједнице - савеза који је био под протекторатом Наполеона.

било предвиђено оснивање управних судова, на централном нивоу и нивоу земаља.

Тек након Другог светског рата можемо говорити о једнообразном управном судству у Немачкој. Наиме, тек доношењем Основног закона 1949. године поставља се основа за јединствено уређење, а савезним Законом о управним судовима 1960 године успоставља се систем управног судства који постоји до данашњих дана.¹⁴

Аустријски модел управног судства дуго је карактерисало постојање једног управног суда на централном (савезном) нивоу. Овакво стање присутно је доста дуго. доношењем Закона о управним споровима 1875. година основан је Управни суд као независни специјализовани суд. Значај Управног суда је изузетан имајући у виду да у то време управни поступак још увек није био у потпуности регулисан правним нормама, те да се веома водило рачуна о ставовима садржаним у његовим одлукама. У годинама које следе, доносе се значајни управно-процесни прописи, Закон о општем управном поступку 1925. године а потом и Закон о управном суду. Међутим, новим уставом из 1934. године Управни суд престаје да постоји, његове надлежности као и надлежности Уставног суда сада бивају обједињене у корист Савезног суда. Значајна промена у организационом смислу наступа 1938 године када Савезни суд постаје орган Немачког Рајха, а 1941. године постаје веће Управног суда Рајха са седиштем у Берлину. По окончању рата поново долази до успостављања Управног и Уставног суда, те се судска контрола управе врши у оквирима ранијих прописа, уз доношење нових.¹⁵

Наредних деценија, како се у теорији истиче, аустријско управно судство карактерише стабилност без већих промена у односу на успостављени систем и организациону структуру. О већим променама можемо говорити те почетком ХХИ века, када долази до реализације дуго планиране реформе аустријског управног судства. Поједностављено, са дотадашњег једноступеног управног судства прелази се на двоступено, тј. долази до оснивања првоступених управних судова на нивоу покрајина и савезном нивоу. Извршене су промене и на нивоу управног поступка чиме се изгубила другоступена управна контрола која се до тада вршила након изјављивања жалбе у управном поступку. Наведено представљало је тзв. велико решење јер дотадашњи покушаји реформе нису уродили плодом. Реформа је резултат дугогодишњег разматрања аустријског управног судства и активности ка увођењу двоступености као крајњем циљу, којем је претходило прво увођење независних управних већа. Ова новина била је како је још од почетка било јасно прелазног карактера. Новооформљени првоступени управни судови снабдевени су мериторним

¹⁴ Радошевић, Р., *Немачко управно судство: основи једног система*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2023, стр. 747.

¹⁵ Више: Радошевић, Р., *Аустријско управно судство: реформа и нова парадигма*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2022, стр. 1100.

овлашћењима, тако да дотадашњи Управни суд добија улогу Врховног управног суда који одлучује по ванредним правним средствима у управном спору.

3. Развој и организација управног судства у Србији

Србија је једна од ретких земаља која се може похвалити дугом традицијом судске контроле управе. Формално посматрано, доношењем Сретењског устава установљен је Државни савет, орган који врши највишу законодавну и извршну и судску власт. Његова надлежност и стварна моћ се временом мењала. Како је вршио највишу власт уз књаза у Србији тога доба, те му је неретко представљао препреку у остваривању сопствених планова, Милош је настојао да му ограничи моћ, односно, да га подреди. Како Сретењски устав није много потрајао, а његов положај се мења турским хатишерифом из 1838. године, познатим под другим називом „Турски устав“. „Овим уставом је раздвојена управна и судска власт. Централна управа је подељена на министарства. Србија је постала ограничена уставна монархија са смањеном улогом кнеза.“¹⁶

Наредни период обележен је променом на челу државе и доласком Кнеза Михаила. Државни савет губи на свом значају, чланови који су до тада уживали сталност постају обични државни службеници. У Србији тог времена постојала је снажна жеља са самосталношћу, што се у крајњем испољавало и у чињеници да је Турски устав формално и даље био на снази али фактички није због тога што су уставним закони садржали решења другачија од устава, те су његове одредбе биле само мртво слово на папиру.

Даље, Намесничким уставом из 1869. године Државни савет поприма карактер Управног суда али истовремено губи законодавна и извршна овлашћења. Одлучивао је у споровима против министарских решења, међутим, његова управно-судска функција још увек није примарна. Након првог светског рата и Видовданског устава из 1929. године Државни савет добија функцију другостепеног управног суда, односно, суђење у управном спору у другом степену постаје његова примарна улога. И у овом периоду постојеће управно судство сматра се делом управне власти одељеним од тзв. активне управе.

Други светски рат као и у другим земљама доноси значајне промене, на жалост регресивног карактера. Управно судство какво је до тада постојало, појавом нове идеологије у периоду након рата бива угашено, јер се сматрало да је судска контрола управе неспојива са њеном новом друштвеном улогом, те да је самоконтрола довољна. Међутим, убрзо се дошло до свести о неопходности постојања судске контроле.

¹⁶ Jelavich, C., Jelavich, B., *The Establishment of the Balkan National States 1804-1920.*, University of Washington Press, 1986, p. 61.

Промена у схватању о неопходности судске контроле управе, довела је до доношења првог послератног Закона о управним споровима 1952. Године који враћа судску контролу управе, међутим, тај систем није више имао никакав континуитет у односу на некадашњи српски систем судске контроле управе јер су за управне спорове били надлежни редовни судови.¹⁷

Поменути Закон о управним споровима, уз одређене измене, важио је дуги низ година, све док Србија 2009. године није донела нови Закон о управним споровима¹⁸. Донет у специфичном, новом друштвеном и политичком амбијенту, нови Закон о управним споровима је уз Закон о управном поступку који је уследио, представљао део напора за реформу целокупне јавне управе.

Новим Законом о управном спору прописана је надлежност Управног суда за решавање управних спорова, а његова надлежност се регулише још и Законом о уређењу судова и Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава. Тим законима је предвиђено да Управни суд суди у управним споровима и врши друге послове одређене законом.

Међутим, иако је оснивање Управног суда предвиђено још Законом о уређењу судова¹⁹ из 2001. године, он је почео са радом скоро деценију касније, односно 01. јануара 2010. године.

Очекивања од новоуспостављеног Управног суда била су велика. За почетак, организован је као суд специјализоване надлежности у оквиру судске власти. Поменуто значи да не можемо баш говорити о повратку старог система у којем је улогу управног суда имао Државни савет, али као део управне власти.

Промене у организацији управног судства пратиле су и промене на нивоу прописа о управном спору, а нешто касније и прописа о управном поступку. Поједностављено, најзначајније новине новог Закона о управним споровима тичале су се проширења предмета управног спора. Наиме, у управном спору, у првом реду одлучује се о законитости коначних управних аката. Проширење се односи на одлучивање 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.“ „Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.“ (чл. 3. ЗУС)

Дакле, наведена законска формулација значи да се у управном спору може одлучивати и о другим појединачним актима који нису управни акти. Услов је да заштита у другом судском поступку таквим актима није обезбеђена. Такође ту спадају и други појединачни акти када је то законом предвиђено.

¹⁷ Милков, Д., *О управном спору у Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011, стр.124.

¹⁸ Сл. гласник РС, бр. 111/2009.

¹⁹ Сл. гласник РС, бр. 63/2001, 42/2002 и 27/2003.

На овај начин, директним проширењем предмета управног спора Управни суд добио је значајно оптерећење о повећање обима посла, тј. броја случајева, што ће се у тренутку писања овог рада показати као један од главних мотива за увођење двостепеног управног судства у планираној „новој реформи“. У потпуности стоји констатација коју поједини аутори наводе да „Управни суд тако добија задатак да решава и оне предмете који не могу да се сврстају у његову основну улогу и немају никакве везе са контролом управне делатности – само зато што законодавац тако жели, или зато што нема неког другог надлежног суда.“²⁰

Не заборавимо да је и важећи Закон о општем управном поступку²¹ такође добио проширење предмета управног поступка, односно нове облике управног поступања, где се такође прописује заштита и у управном спору. Предмет регулисања ЗУП-а је сада проширен, па се тако у њему налазе одредбе о доношењу управних аката, закључивању управних уговора, доношења гарантних аката, предузимању управних радњи и пружању јавних услуга.²² Све ово на индиректан начин утиче на велики број случајева који се налазе пред Управним судом. На основу јавно доступних података²³ о примљеним предметима, врсти материје, оптерећењу судија и броју предмета који нису решени може се закључити о недовољном броју судија Управног суда, или, ако ћемо другачије, недовољности само једног суда да поступа у материји управног спора.

Дакле, тренутна концепција управног судства у Србији чини се не као решење, како је првобитно замишљено, већ као прелазна форма ка новој организацији која ће највероватније ићи у правцу двостепености. Томе се у прилог говори и у Стратегији Владе Републике Србије о развоју правосуђа за период 2020–2025. године²⁴. Наиме, како је овим документом наведено, „посебну пажњу требало би посветити унапређењу рада Управног суда. Статистички извештаји указују да је Управни суд најоптерећенији суд у Републици Србији, при чему је број предмета пред овим судом у константном порасту услед континуираног проширења надлежности.“ Даље, у циљу унапређења ефикасности рада управног судства предвиђају следеће мере: организација управног судства (увођење вишестепености управног судства, обезбеђење специјализације по управним областима); другостепеног/жалбеног управног суда) и јачање капацитета управног судства избором

²⁰ Радошевић, Р., *Реформа управног спора: нови покушај – стари проблеми*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2020, стр. 1104.

²¹ Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС.

²² Чл. 2. ЗУП-а.

²³ Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 30. јуна 2024. године, <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radusuda/SESTOMESECNI-IZVESTAJ--za-2024.pdf>, приступ: 10.09.2024.

²⁴ Сл. гласнику РС, бр. 101/2020.

потребног/довољног броја судија; организацијом управног судства и новим решењима Закона о општем управном поступку.

4. Закључак

Судска контрола управе представља цивилизацијску тековину и резултат дуготрајне борбе да се рад управе регулише правним правилима. Генерално посматрано, последња два века представљају период најинтензивнијег развоја судске контроле управе. Различити правни системи изнедрили су различите системе судске контроле, али свима је заједничко да се рад управе контролише организационо и функционално независним телима или органима, па макар се они и формално налазили у оквиру извршне (управне) власти. Суштински, ма у којој грани власти обављали своју контролну функцију (решавања спорова између појединаца и управе), они су независни и самостални у доношењу својих одлука.

У Србији управно судство има дугу и богату традицију. Током 19. века, поред формирања Државног савета, тела које се сматра претечом савременог Управног суда, Србија добија и модеран и либералан устав – Сретењски устав. Период до Другог светског рада означава узлазну путању развоја домаћег управног правосуђа. Други светски рат доноси нове промене на нивоу целе Европе а у тадашњој држави идеолошки заокрет у великој мери утиче на судску контролу управе, толико да у једном моменту није ни постојала. Међутим, државно руководство ипак увиђа неопходност судске контроле управе, те се она сада успоставља у оквиру редовних судова.

Овакво стање остало је до оснивања Управног суда који је почео са радом 2010. године. Међутим, оно што је изгледало као решење показало се више као корак у реформи која још увек траје, него коначно и одрживо решење.

Главна идеја најављене реформе иде у смеру оснивања нових управних судова и двостепеног управног спора. Наизглед, повећање броја управних судова, инстанционо одлучивање и у управном спору може да донесе бољитак, али добро и темељно планирање мора да иде дубље од тога. За почетак, предмет управног спора неопходно је прецизније одредити. Под овим мислимо на то да се специјални судови какви управни свакако јесу не баве споровима из материје која се не може назвати управном.

Друго, закон о управном поступку и управном спору се надовезују и чине јединствену целину – јединствени правни режим, те је неопходно извршити и измене на пољу управног поступка. Предмет управног поступка како је сада одређен, значајно је проширен и обухвата одређене конструкције за које је упитно да ли уопште и треба да се нађу ту. Ово индиректно проширује предмет управног спора, а у правној теорији већ постоје мишљења како је и управни поступак потребно мењати. Све наведено указује на озбиљност посла који предстоји на планирању нове реформе управног судства, те да планирано увођење двостепености ни изблиза није лак задатак.

*Dejan Vučinić, LL.M., Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac*

DEVELOPMENT OF JUDICIAL CONTROL OF THE ADMINISTRATION WITH REFERENCE TO THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Judicial control of the administration is a form of legal control by which the final assessment of the legality of the performance of administrative activity is entrusted to a special independent and autonomous state body. Historically, administrative control (especially judicial control) arises at a certain stage of the development of society and the state, at the moment when society's awareness of human and civil rights begins to shape social relations and the organization of government in modern European states. In this sense, on the soil of Europe, the French Revolution represents a turning point towards legal institutionalization and the establishment of what today we call modern administration and its different attitude towards individuals. The performance of administrative activities is subject to legal norms, and coercion as the basic method of administration is being re-examined, partly because of the development of human and political rights of citizens, partly because of the expansion of its tasks and tasks, i.e. changed roles of administration in society (public services). By subjecting the administration to legal regulation, the prerequisites for controlling the administration based on legal standards (regulations) are realized, and the establishment of a special state body (council, court, tribunal, commission, etc.) is becoming a trend that appears in an increasing number of countries. In the 19th century, Serbia was one of the first states in Europe to establish the State Council - a body with various responsibilities and the forerunner of the domestic administrative judiciary.

The exercise of judicial control of the administration (administrative dispute) is a topic that causes significant attention of domestic legal thought, especially today in the context of the announced new reform of the administrative judiciary - administrative dispute and the introduction of two-tier system. The announced change, however, is not the only attempt to reform the administrative judiciary, but it was also done by adopting new administrative procedural regulations and establishing the Administrative Court as a court of special jurisdiction that examines the legality of administrative acts in a special procedure. A little more than ten years of operation of this court was enough to point out certain weaknesses of the current organization of judicial control of the administration, and to start a discussion about new changes related to the reorganization of the judiciary and the procedure before it (administrative court procedure).

The subject of this work is the development of judicial control of administration at the level of Europe, but also in R. Serbia, i.e. its development, current organization and the need for reform of the administrative judiciary.

Key words: *judicial control of administration, administrative judiciary, administrative dispute, administrative procedure, Administrative Court.*

Литература

- Врањанац, Д., *Административни трибунал као органи судске контроле управе у Енглеској*, Страни правни живот, бр. 2-3/1992.
- Ђурић, С., *Монтескјеова теорија поделе власти*, Пословне студије – часопис за пословну теорију и праксу, бр. 1-2/2010.
- Jelavich, C., Jelavich, B., *The Establishment of the Balkan National States 1804-1920*, University of Washington Press, 1986.
- Лилић, С., *Управно право, управно процесно право*, Београд, 2014.
- Миловановић, Д., Џуџић, В., *Реформа управног судства*, Правни живот (тематски број право и друштвени императиви), том II, бр. 10/2016.
- Милков, Д., *О управном спору у Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011,
- Милков, Д., *Управно право III (контрола управе)*, Нови Сад, 2019.
- Милков, Д., *Управно право III (контрола управе)*, Нови Сад, 2013.
- Поповић, С., *Англосаксонски систем контроле над актима управе*, Зборник радова Правно-економског факултета у Нишу, бр. 6/1967.
- Радосевић, Р., *Аустријско управно судство: реформа и нова парадигма*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2022.
- Радосевић, Р., *Немачко управно судство: основи једног система*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2023.
- Радосевић, Р., *Реформа управног спора: нови покушај – стари проблеми*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2020.
- Радосевић, Р., *Системи судске контроле управе*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2013.
- Wolff, H., *Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozessrecht)*, München und Berlin, 1967.
- Стратегија развоја правосуђа за период 2020–2025. године, Сл. гласник РС, бр. 101/2020.
- Закон о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС.
- Закон о управним споровима, Сл. гласник РС, бр. 111/2009.
- Закон о уређењу судова, Сл. гласник РС, бр. 63/2001, 42/2002 и 27/2003.
- Извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 30. јуна 2024. године, <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/SESTOMESECNI-IZVESTAJ--za-2024.pdf>, приступ: 10.09.2024.