

*Рајко Радошевић, асистент
Универзитета у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

СИСТЕМИ СУДСКЕ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ¹

Сажетак: *Системи судске контроле управе представљају последицу разлике која постоји између англосаксонској и евројско-континенталној права и специфичних историјских околности које су довеле до другачије схватања начела поделе власти, а тиме и односа управе и суда. Циљ овог рада је да се укаже на традиционалне разлике које постоје између система судске контроле управе, али и на савремене тенденције у њиховом развоју. У савременом смислу, долази до преображаја основних карактеристика појединих система које су их раније бијло одређивале. Оне данас нису више тако јасно и строго одвојене и све теже могу да се користе као критеријум за разграничење.*

Кључне речи: *судска контрола управе, системи судске контроле управе, англосаксонски систем, евројско-континентални систем, француски систем, германски систем.*

Увод

Судска контрола управе је последица правне институционализације управе, односно подвођења управе под правни поредак. Правна институционализација управе представља једну од основних карактеристика правне државе. У свом деловању управа је подведена под објективно право и има само она овлашћења која су прописана законом. Начело законитости је једно од основних начела деловања органа управе. У правној држави управа не може да делује искључиво по принципу целисходности, који је био карактеристичан за раније периоде у њеном развоју. Њена овлашћења су одређена општим правним нормама.

¹ Рад је настао као резултат истраживања на пројекту: „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“, који се финансира средствима Правног факултета Универзитета у Новом Саду.

Основни смисао судске контроле управе је у томе да се начело законитости управе у потпуности оствари. Управи се не сме оставити последња реч о правима и обавезама грађана, односно управа не сме да буде судија у сопственој ствари. 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.“² Судови, као чувари законитости, својим уставним положајем гарантују објективну и непристрасну заштиту појединаца у односима са управом. „Тиме је институционално гарантовано начело законитости управе, њена потпуна подведеност под право (закон), па се зато судска контрола управе и одређује као кров и завршна конструкција зграде која се зове правна држава.“³

Судска контрола управе може да се одреди на два основна начина. У ширем смислу, подразумева сваки облик контроле коју у односу на управу врше судови. У ужем смислу, подразумева само контролу законитости управне делатности.⁴ Када се говори о системима судске контроле управе, мисли се увек на судску контролу управе у ужем смислу. Само када се говори о контроли законитости управне делатности могуће је уочити основне карактеристике које указују на целовит и заокружен систем. Судска контрола управе у ширем смислу обухвата разноврсне облике контроле, које је тешко повезати у један заокружен систем.

У вези са системима судске контроле управе поставља се неколико основних питања. Прво, потребно је да се одреди критеријум на основу кога можемо да их разликујемо. Затим, треба указати на најважније карактеристике појединих система, како би се на крају извео закључак о томе да ли су разлике између њих и данас тако јасно изражене, као што је то био случај раније.

1. Традиционално схватање о системима судске контроле управе

Иако је за модерну правну државу карактеристична правна институционализација управе, она није свуда извршена на исти начин.⁵ У том смислу, могуће је уочити разлику између два велика правна система, англосак-

² Л. М. Костић, *Административно право* (Сабрана дела), Београд 2000, стр. 671.

³ Р. Марковић, *Управно право*, Београд 2002, стр. 508.

⁴ Д. Милков, „О појму управног спора“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. 41, 1-2/2007, стр. 79.

⁵ Видети о томе Д. Милков, *Управно право I – уводна и организациона питања*, Нови Сад 2012, стр. 23-24.

сонског и европско-континенталног. У англосаксонском праву правна институционализација управе је извршена раније и подразумевала је подвођење управе под правне норме општег (Common Law) права. У европско-континенталном праву правна институционализација управе је започела после Француске револуције из 1789. године и подразумевала је подвођење управе под правне норме које припадају посебној грани права, управном праву.

Ова разлика која постоји између два правна система одразила се и на судску контролу управе. Тамо где је управна делатност регулисана нормама општег права, којима се регулишу и односи између појединаца, контролу управе врше судови опште надлежности. Са друге стране, тамо где је управна делатност регулисана нормама управног права, као посебне гране права, контролу управе врше посебни управни судови. Дакле, основни критеријум за разликовање система судске контроле управе произлази из карактера права чију примену судови контролишу. Карактер суда који врше контролу је само последица: ако је управна делатност регулисана нормама општег права, природно је да њену законитост контролишу судови опште надлежности и обрнуто, ако је управна делатност регулисана нормама посебног управног права, природно је да њену законитост контролишу посебни управни судови. Тако долазимо до два основна система судске контроле управе, англосаксонског и европско-континенталног.⁶ Поред тога, с обзиром на значајне разлике које постоје између појединих земаља које припадају европско-континенталном систему, у оквиру њега је потребно указати на још једну поделу, на француски и германски систем.

Поред разлике која постоји између англосаксонског и европско-континенталног права, на формирање ових система судске контроле управе утицале су и специфичне историјске околности. Оне су довеле до различитог тумачења начела поделе власти, а тиме и до другачијег схватања о односу управе и суда.

Како би се системи судске контроле управе боље схватили, неопходно је да се објасне њихове основне карактеристике. При томе, није потребно да се указује на све разлике између њих. Свакако би се у детаљима могле наћи бројне разлике, али оне нису довољне да би се говорило о посебном систему судске контроле управе. Зато је неопходно да се задржимо само на оним карактеристикама сваког од ових система, које чине његову суштину.

⁶ Често се као основни критеријум за разликовање англосаксонског и европско-континенталног система судске контроле управе узима карактер суда који врши контролу. За англосаксонски систем се каже да је систем у коме контролу управе врше судови опште надлежности, а за европско-континентални да је систем у коме контролу управе врше посебни управни судови. Но то није довољно, јер се на тај начин неоправдано занемарује основна разлика која постоји између ових правних система, која се само простира и на област судске контроле управе.

1.1. Англосаксонски систем судске контроле управе

За англосаксонски систем судске контроле управе карактеристично је то да контролу врше судови опште надлежности и то према правилима општег (Common Law) права. Управна делатност је, као што је већ речено, регулисана правилима општег права, која се једнако односе и на појединце. Самим тим, исти судови решавају спорове између управе и појединаца, као и спорове између два појединца. Нема разлике у поступку који се примењује нити у правним средствима која се користе. Грађанима који су незадовољни управним актима стоје на располагању иста правна средства која се користе и у споровима између појединаца. Другим речима, у англосаксонском систему се не прави јасна разлика између приватног и јавног права, те је држава подведена под исто, опште право, као и појединци. Самим тим, управно право као посебна грана права не постоји, а опште право (Common Law) се сматра за целовит и свеобухватан систем који истовремено регулише како делатност управе тако и појединаца.

Овакво схватање, које је у основи англосаксонског система судске контроле управе, свој врхунац је доживело у делима једног од најпознатијих енглеских правних теоретичара Дајсија. У подвођењу управе под исте правне норме које се односе и на појединце и у поверавању контроле управе судовима опште надлежности Дајси је видео важан елемент владавине права. Самим тим, за њега је регулисање управне делатности и положаја државних службеника посебном граном права, управним правом, значило негацију принципа владавине права. „Сваки државни службеник који прекорачи своја овлашћења сноси одговорност према правилима Common Law-а пред судовима опште надлежности, који су надлежни да утврде границе његових овлашћења.“⁷ На питање да ли је управно право уведено и у енглески правни систем, Дајси је дао негативан одговор: у енглеском правном систему не постоји ни термин управно право ни посебна грана права која регулише управну делатност. То је став који је извршио велики утицај на читаве генерације правника, не само у Енглеској, већ и у другим земљама које су свој правни систем изградиле по узору на Енглеску.

Поверавању контроле управе судовима опште надлежности у англосаксонским земљама допринеле су и специфичне историјске околности. Наиме, у овим земљама су судови послужили буржоазији као средство у борби против апсолутизма. Захваљујући томе успели су да изграде велики углед и ауторитет, те се дуго веровало да су једино они способни да обезбеде заштиту права грађана од незаконитог рада управе.

⁷ А. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1950, p. 389.

У таквим историјским околностима начело поделе власти није представљало препреку увођењу судске контроле управе. Напротив, судска контрола управе се потпуно уклапа у смисао овог начела и омогућава његово остваривање, што се посебно види на примеру Сједињених Америчких Држава. Уставни систем Сједињених Америчких Држава заснива се на начелу поделе власти, али оно подразумева читав низ кочница и равнотежа захваљујући којима свака власт добија могућност да утиче на остале. Смисао међусобног утицаја је у томе да једна власт држи остале у границама уставне надлежности и да, истовремено, заштити своју надлежност. У такав систем кочница и равнотежа улази и судска контрола управе, која омогућава судовима да држе управу у границама правног поретка и утврђене надлежности. Тиме судови, како је то рекао Токвил, нису добили неку посебну привилегију, већ само остварују своје природно право.⁸ Држање управе у границама закона по природи ствари спада у функцију судова и зато се претпоставља да судови могу да контролишу законитост вршења управе и без изричитог законског овлашћења. То је изричито потврдио и Врховни суд Сједињених Америчких Држава у случају *Stark v. Wickard* из 1944. године.⁹

У домаћој правној теорији постоје мишљења да је англосаксонски систем судске контроле управе уведен и у наш правни систем након Другог светског рата, када су за решавање управних спорова постали надлежни судови опште надлежности.¹⁰ Међутим, та сличност је више привидна него стварна. Тачно је да су судови опште надлежности решавали и управне спорове, али су то чинили у посебним већима и применом посебних норми управног права. Дакле, у нашем правном систему није постојала она основна претпоставка за постојање англосаксонског система судске контроле управе, а то је регулисање истим правним нормама како односа између управе и појединаца тако и односа између самих појединаца. Код нас је постојало посебно управно право, као и посебан поступак контроле, прилагођен специфичној природи управног спора. Једном речју, у нашем систему је била постигнута специјализација у вршењу контроле управне делатности, без обзира на то што нису постојали и посебни управни судови.¹¹ Подвођењем нашег система под англосаксонски систем судске контроле управе занемарује се велика разлика која постоји између европско-континенталног права, коме и наша земља припада, и англосаксонског права.

⁸ А. Д. Токвил, *О демократији у Америци* (превео Живојин Живојиновић), Сремски Карловци, Титоград 1990, стр. 92.

⁹ В. Schwartz, *An Introduction to American Administrative Law*, London, New York 1958, p. 162-163.

¹⁰ С. Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Београд 1968, стр. 85.

¹¹ Уп. И. Крбек, *Право југословенске јавне управе, III књига, Функционирање и управни спор*, Загреб 1962, стр. 305-306.

1.2. Евројско-континентални систем судске контроле управе

У европско-континенталном систему контролу управе врше посебни управни судови, према правилима управног права, као посебне гране права. Односи између управе и појединаца су уређени посебним нормама, различитим од правних норми које уређују односе између појединаца. То је последица схватања да управа и појединци имају различита права, обавезе и одговорности, те да се и њихови акти морају подвести под другачији правни режим. Битан део тог специфичног правног режима чине и посебни управни судови, чији је основни задатак да решавају спорове који произлазе из вршења управне делатности. Дакле, у европско-континенталном систему се прави јасна разлика између приватног и јавног права, чији је део и управно право. Издвајање управног права у посебну грану права праћено је, чини се сасвим природно, формирањем посебних управних судова. На тај начин, контрола законитости управне делатности поверава се специјализованим судовима и врши се у поступку који је прилагођен том специфичном предмету контроле. Укратко, сам настанак и развој управног права тесно је повезан са постојањем и деловањем управних судова. Они су, а посебно француски Државни савет, учествовали у стварању основних принципа на којима се заснива управно право. Оваква стваралачка улога управних судова могла би да се упореди и са стваралачком улогом судова у англосаксонским земљама. Међутим, судови опште надлежности у англосаксонским земљама изводили су основне принципе који се односе на управну делатност аналогно принципима приватног права.¹² Са друге стране, управни судови су стварали принципе управног права водећи рачуна о специфичној природи управне делатности, која не може да се смести у оквире приватног права.

И поред заједничке и основне карактеристике, да контролу законитости управне делатности врше посебни управни судови, између земаља европско-континенталног система постоје и значајне разлике. Оне произлазе из другачијег схватања природе и положаја управних судова. С обзиром на природу и положај управних судова разликујемо француски и германски систем судске контроле управе.

1.2.1. Француски систем судске контроле управе

За француски систем судске контроле управе карактеристично је то да посебни управни судови чине део управне власти. „Управни судови немају никакву улогу у судској власти, они су једна од форми путем којих се

¹² В. Schwartz, „French and Anglo-American Conceptions of Administrative Law“, *Miami Law Quarterly*, Vol. 6, 3/1952, p. 437-438.

обавља управа.¹³ Настали су у оквиру управне власти, испрва као органи чија је основна улога била саветодавног карактера, да би временом попримили обележја правих управних судова, који су успели да се изборе за функционалну независност у односу на активну управу, чије акте контролишу.

Оваква природа управних судова у Француској последица је строге примене 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. 1790. године судовима је и формално забрањено да се мешају у вршење управне делатности, а сваки такав покушај сматрао би се злоупотребом власти. Из ове забране произашла је и потреба да се, у оквиру управе, образују посебна тела која би требало да решавају управне спорове. Односно, извршена је додатна подела и то у оквиру саме управне власти на активну управу, која доноси управне акте, и на управне судове, који контролишу законитост управних аката.

На строгу примену начела поделе власти у Француској утицале су специфичне околности, које су постојале у време Револуције. На судове се гледало као на остатке старог феудалног система, који отежавају вршење управне делатности и супротстављају се неопходним реформама управе. Неповерење у судску власт изазвало је и поменуту забрану контроле управе од стране судова и покренуло развој посебног управног судства, које данас представља један од најстаријих и најстабилнијих елемената француског правног и политичког система.

Француски систем судске контроле управе је извршио велики утицај на настанак и развој управног спора у Србији. Управни спор је у нашој земљи уведен Намесничким уставом из 1869. године по узору на Француску. Улогу посебног управног суда вршио је Државни савет, поред саветодавне улоге. После Првог светског рата, поред Државног савете уведени су и првостепени управни судови. Ови посебни управни судови су сматрани делом управне, а не судске власти. Овакав систем се задржао све до Другог светског рата, када је напуштен, у оквиру општих друштвених и политичких промена.

1.2.2. Германски систем судске контроле управе

За разлику од Француске, у германским замљама посебни управни судови чине део судске, а не управне власти. Они су и функционално и организационо одвојени од управе чији рад контролишу. Положај управних судова је исти као и положај судова опште надлежности и исте гаранције не-

¹³ Н. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11 ed., 1926, p. 946, наведено према С. Поповићу, нав. дело, стр. 70.

зависности судија редовних судова важе и за судије управних судова. Разлика је једино у надлежности: управни судови су специјализовани и решавају само једну врсту спорова, управне спорове.

Оваква природа и положај управних судова у Немачкој представљају резултат историјског компромиса чији је циљ био решавање сукоба између два система судске контроле управе који су постојали у појединим немачким земљама.¹⁴ Наиме, пре стварања Другог немачког царства 1871. године, у јужним немачким земљама је био заступљен француски систем, док су у северним земљама контролу управе вршили судови опште надлежности.¹⁵ Различита схватања у погледу система судске контроле управе постојала су и у правној теорији. Предлог да се контрола управе повери редовним судовима био је посебно изражен у теоријским схватањима Ота Бера. Међутим, много већи утицај на судску контролу управе у немачким земљама имало је схватање Рудолфа фон Гнајста, који се залагао за посебне управне судове.¹⁶ Тако су, почев од Бадена 1863. године, у немачким земљама формирани посебни управни судови.

Положај ових управних судова није био једнообразно уређен. Док су нижи управни судови, заправо различите окружне комисије, били повезани са управом, виши управни судови су уживали независност у односу на управу. Овакво стање је трајало све до Другог светског рата. Тек после Другог светског рата положај управних судова је једнообразно уређен у свим немачким земљама, на основу Закона о управном суду из 1960. године, којим је утврђено да су управни судови потпуно одвојени и независни од управне власти. Претходно је, 1952. године, образован и Савезни управни суд.

Германски систем судске контроле управе постоји и у Аустрији, у којој контролу управе врши само један, Савезни управни суд. На нивоу појединих земаља не постоје управни судови. Зато неки аутори истичу да се судска контрола управе у овој земљи заснива на принципу монопола.¹⁷ Но овај принцип, који је карактеристичан за судску контролу управе у Аустрији од њеног увођења, неће важити од 2014. године, након што почне да се примењује нова организација управног судства.¹⁸ Тиме ће се Аустри-

¹⁴ M. Künnecke, *Tradition and Change in Administrative Law – an Anglo-German Comparison*, Springer Berlin Heidelberg 2007, p. 21

¹⁵ Д. Милков, *Управно право III – контрола управе*, Нови Сад 2011, стр. 55.

¹⁶ H. J. Wolff, *Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozessrecht)*, München und Berlin 1967, p. 355-356.

¹⁷ L. K. Adamovich, B. C. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, New York 1987, p. 445-446.

¹⁸ Новелом о управном судству из 2012. године (Verwaltungsgerichtsbarkeits Novelle, Bundesgesetzblatt nr. 51/2012) предвиђено је образовање девет управних судова на нивоу земаља и два управна суда на нивоу савеза, један опште надлежности за решавање управних

ја још више приближити организацији судске контроле управе каква постоји у Немачкој.

Ако су после Другог светског рата постојала различита схватања о томе ком систему припада судска контрола управе у нашој земљи, данас је ситуација потпуно јасна. Наш систем судске контроле управе припада германском. То је последица образовања посебног Управног суда, који је надлежан за решавање свих управних спорова. На тај начин је у потпуности остварена идеја о специјализацији судске контроле управе и формирању посебних управних судова, која је карактеристична за европско-континентални систем, и то његов германски део, с обзиром на то да је наш Управни суд део судске власти.

2. Савремене тенденције у развоју система судске контроле управе

Развој система судске контроле управе показује тенденцију смањивања разлике између њих која их је, у време настанка, битно одредила. Са једне стране, таква тенденција постоји у односу између англосаксонског и европско-континенталног система и она је последица настанка управног права, као посебне гране права у англосаксонским земљама. Са друге стране, разлика се смањује и између француског и германског система, у оквиру европско-континенталног, као последица слабљења догме о подели власти на коју је у време Француске револуције стављан ореол светости.

Дајсијев став да у англосаксонским земљама не постоји управно право, као посебна грана права, дуго времена је доминирао. Међутим, неспособност да се управно право препозна као посебна грана права није спречила да се она развије, само је отежала њено развијање.¹⁹ Данас је јасно да схватање о свеобухватности општег права (Common Law) припада историји и да оно не одговара улози модерне државе. Са таквим закључком се слаже и велики број англосаксонских правних теоретичара.²⁰

спорова (Verwaltungsgericht des Bundes) и други посебне надлежности у области финансија (Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen). При томе, управни судови који се оснивају на нивоу савеза нису другостепени у односу на управне судове на нивоу земаља. Они решавају управне спорове који настају у примени савезних закона. Самим тим, управни судови на нивоу земаља решавају управне спорове који настану у примени земаљских закона. Досадашњи Савезни управни суд (Verwaltungsgerichtshof) наставља и даље да постоји, али као ревизиона инстанца. Он ће бити надлежан да одлучује о ревизији против пресуда управних судова, предлозима за утврђивање рока ако је управни суд повредио обавезу доношења одлуке, као и о сукобу надлежности између управних судова. Тиме је, како то истиче Харалд Еберхард, успешно завршена десетогодишња расправа о реформи управног судства. Н. Eberhard, „Verwaltungsgerichtsbarkeit und Rechtsschutz“, *Journal für Rechtspolitik*, 20/2012, р. 269.

¹⁹ В. Schwartz, „French and Anglo-American Conceptions of Administrative Law“, р. 433.

²⁰ Данас је уобичајено да се Дајсијев став излаже оштрој критици. Шта више, када се тај став помене, готово да се подразумева да је потребно на њега „осути паљбу“ из свог академског оружја. Но, занемарује се чињеница да се каснији ставови формирају у другачи-

Модерна држава донела је са собом и ширу улогу управе у свим областима друштвеног живота. Паралелно са ширењем улоге управе почеле су да се умножавају и посебне правне норме које се односе на управу и које на другачији начин уређују односе између управе и појединаца од норми општег права. У таквим околностима, више не може да се тврди да је управно право супротстављено владавини права, већ напротив, оно је неопходно за њено успостављање.

Настанак управног права као посебне гране права довео је и до промена у систему судске контроле управе. Брзо су се уочили недостаци постојећег система, који је био изграђен на сасвим другачијој основи. Раније су судови примењивали иста правила, без обзира на то ко су биле странке у спору. Сада то више није случај, с обзиром на то да се на вршење управне делатности примењују посебна правила и посебни принципи. Самим тим, неопходна је и специјализација у решавању спорова између управе и грађана. То је и основни аргумент који говори против контроле управе коју врше судови опште надлежности. Они, у новим условима, нису више оспособљени за вршење те контроле. Специфичност управног права тражи и специјализацију у решавању спорова који из њега произлазе. „Енглески судија, који је школован у духу приватног права и врши више формалну контролу, мање је слободан у проналажењу нових и оригиналних решења за нове проблеме који настају у вршењу управе“.²¹ Укратко, са постојањем управног права природно и логично су повезани и посебни управни судови. Поред овог основног, против судова опште надлежности истичу се и други аргументи, попут скупљег и споријег поступка.²²

јем времену и околностима од оних који су постојали у Дајсијево време. Честа је грешка када се идеје и ставови не мере према критеријумима времена из ког потичу, већ према савременим критеријумима. Када је Дајси упоређивао француско управно право и енглески принцип владавине права, имао је пред очима стање какво је постојало у Француској 19. века, у коме Државни савет није формално решавао управне спорове, већ је то чинио шеф државе, и у коме су државни службеници могли да одговарају за акте у вршењу службене дужности само уз одобрење Државног савета. Зато је Дајси нагласио да може лако да нас завара поређење француског управног права и енглеске владавине права, ако не узмемо у обзир и одређене периоде у њиховом развоју. Наиме, тврдио је Дајси, ако упоредимо енглески и француски правни систем на почетку 20. века, када су у питању положај и привилегије државних службеника и државе у односу према појединцима, приметимо да има мало суштинских разлика. Само када у обзир узмемо француско управно право из ранијег периода, нарочито из периода између 1800. и 1815. године, или између 1830. и 1870. године, можемо да утврдимо суштинску супротност између енглеске владавине права и најважнијих идеја које се налазе у основи француског управног права. А. V. Dicey, *op. cit.* p. 334. Дакле, Дајси је водио рачуна о времену у коме врши поређење, што није увек случај са савременим ауторима. Лако би било данас, на почетку 21. века, критиковати Дајсијева схватања, али та критика не би имала значајнији ефекат ако се не води рачуна о времену у коме је Дајси живео и радио.

²¹ W. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law*, Oxford 1994, p. 28.

²² W. A. Robson, *Justice and Administrative Law – A Study of the British Constitution*, London 1928, p. 263-267.

Наведени недостаци у англосаксонском систему судске контроле управе довели су до оснивања великог броја административних трибунала, које условно можемо да назовемо и посебним управним судовима. У питању је збирни појам који обухвата велики број разноврсних тела која се оснивају законом и представљају, организационо посматрано, део извршне власти.²³ С обзиром на то да решавају спорове само у одређеној материји, они обезбеђују специјализацију, бржи и јефтинији поступак и на тај начин имају задатак да отклоне недостатке контроле коју врше судови опште надлежности.

Увођењем административних трибунала, англосаксонске земље се приближавају систему контроле управе какав постоји у земљама континенталног дела Европе. То је само доказ чињенице да је веза између управног права и посебних судова природна и уобичајена. Чим је управно право настало и на тлу англосаксонских земаља, она је дошла до изражаја и наметнула је потребу да се у оквиру традиционалног система судске контроле управе унесе елемент карактеристичан за један други, супротстављен и раније често критикован систем. На тај начин је у англосаксонски систем продрла идеја која утиче на његов све израженији преображај. Тај преображај се увелико одвија, а све је више оних који му се ни не супротстављају тако страствено, како се то некад чинило. Уместо тога, све чешће се наилази на залагање за даље промене и заокруживање новог система судске контроле управе, који подразумева посебне управне судове. Тако се Бернард Шварц пита да ли је дошло време да се напусте предрасуде и да се објективно анализира и процени француски систем судске контроле управе. „Иако Common Law земље немају обавезу да имитирају француски правни систем, требало би да се бар потруде да схвате тај систем, пре него што се захвале Богу што су се сачувале од њега.“²⁴ Ајвор Џенингс поставља питање да ли је бољи бескрајно хетероген систем административних трибунала, или целовит систем управних судова.²⁵ Волфганг Фридман наглашава да дуализам судова који врше контролу управе постоји већ и у англосаксонским земљама. „Једина разлика између Civil Law земаља и Common Law земаља је у томе што прве отворено признају постојање управног права као посебне гране права са посебним проблемима и решењима, док друге настављају да верују у фикцију о постојању јединственог система Common Law-а.“²⁶ А све је јасније да је у питању само фикција, која не одговара стварности. Стари англосаксонски систем судске контроле управе постоји још као израз дуге традиције. Као и свака установа која предста-

²³ W. Wade, C. Forsyth, op. cit. p. 904.

²⁴ B. Schwartz, „French and Anglo-American Conceptions of Administrative Law“, p. 445.

²⁵ W. I. Jennings, „Administrative Authorities and the Courts“, *Journal of Comparative Legislation and International Law*, Vol. 17, Parts 1 and 4/1935, p. 218.

²⁶ W. Friedmann, *Law in a Changing Society*, Berkeley and Los Angeles 1959, p. 413.

вља израз дуге традиције он не може да се промени у једном кратком периоду. Но еволуција овог система је кренула ка приближавању европско-континенталном систему, бар на нивоу основних принципа. Даље од тога није потребно ни да иде. Ова еволуција није изазвана жељом да се преслика систем какав постоји у другим земљама. Она је изазвана потребама друштвеног живота, који у сличним околностима захтева слична решења. Управна делатност је данас свуда сложена државна делатност, регулисана бројним прописима, те је заједничка и потреба да ту делатност контролишу специјализовани судови.

Специјализација у решавању управних спорова карактеристична је за европско-континентални систем судске контроле управе од његовог настанка. Но природа и положај управних судова се разликују, те се они традиционално сматрају делом управне, у француском систему, односно судске власти, у германском систему. Потпуно одвајање управне и судске власти које је извршено у Француској било је последица строгог придржавања начела поделе власти. У време Револуције, у начело поделе власти се слепо веровало и оно је постало основа новоствореног система контроле управе. Данас, у другачијим околностима, када и само начело поделе власти нема онај исти значај који је имало у време борбе против апсолутног монарха, разлика између француског и германског система се смањује. На такав закључак нас упућује и еволуција кроз коју је прошао француски систем судске контроле управе и сам Државни савет, који се налази на његовом челу.

У време оснивања, о Државном савету као о управном суду може да се говори само условно. Формално, Државни савет је само предлагао како би спор требало решити, а одлуку је доносио шеф државе. Основна улога Државног савета је у то време била саветодавног карактера. Важна реформа је извршена 1872. године када је Државни савет добио овлашћење да сам решава управне спорове. Иако је задржао своју саветодавну улогу, након ове реформе његова основна и доминантна улога постаје решавање управних спорова.

И нижи управни судови су у свом развоју претрпели значајне промене. Првобитно, основани су као савети префектура и били су директно повезани са управом. Након реформе из 1953. године постали су првостепени управни судови са општом надлежношћу за решавање управних спорова. И нови назив управни судови, уместо савети префектура (односно међудепартамански савети од 1926. године), требало је да укаже на њихову независност од управе.²⁷

Заправо, данашња организација управног судства у Француској резултат је дуге еволуције која је започела стварањем Државног савета, као саве-

²⁷ Г. Бребан, *Административно право Француске* (превела Катарина Дамјановић), Београд, Подгорица 2002, стр. 427.

тодавног тела у оквиру управе, а завршила се стварањем посебног система судства, који постоји паралелно са редовним судством. Из тог разлога, сврставање управних судова у управну власт се више не чини оправданим. Њих још увек са управном, тачније извршноом влашћу повезују одређена саветодавна овлашћења. Међутим, њихова основна улога има судски карактер, те је и француски систем управних судова „по својој природи, поштовању његових одлука и угледу судија прави судски систем, иако формална фасада остаје управна“²⁸. Зато се све чешће говори о постојању два одвојена судска система у Француској, редовног и управног, при чему је систем управног судства независан и од саме активне управе. Веза која постоји између управних судова и управе није више резултат строгог придржавања начела поделе власти, већ дуге традиције која је у пракси показала добре резултате и која је, како се често наводи, разлог ефикасности француског управног судства. Оно је блиско управи како би је боље познавало и како би квалитетније решавало управне спорове, али је и довољно далеко од ње да би могло да јој суди.²⁹ Ако се погледа испод „фасаде“, видеће се да су природа и положај управних судова у француском систему, ако не формално, а онда фактички слични природи и положају управних судова у германском систему. И једни и други имају исту основну улогу, а то је решавање управних спорова. Независни су у односу на активну управу, а сличне гаранције уживају и судије ових судова, иако су оне у германском систему и формално изражене, док у француском систему постоје у пракси. И једни и други управни судови одлуку доносе након спроведеног формалног судског поступка. Дакле, спрам основне делатности коју врше тешко се могу наћи разлике између управних судова у француском и германском систему, а данас су такве разлике све мање и у њиховом положају и представљају више део правне традиције ових земаља, него стварног стања. Рећи да су управни судови у Француској део управе чини се непримерним, без обзира на то што су са њом повезани на један специфичан начин.

Закључак

Системе судске контроле управе можемо да посматрамо на два начина. У традиционалном смислу, они представљају израз различитих историјских околности у којима су настали и различитог схватања политичких идеја које стоје у основи правне државе. У савременом смислу, са слабљењем утицаја тих идеја и системи судске контроле управе губе неке од својих основних карактеристика. Оно што се некада сматрало догмом, попут

²⁸ G. Langrod, „The French Council of State: its Role in the Formulation and Implementation of Administrative Law“, *The American Political Science Review*, Vol. 49, 3/1955, p. 677.

²⁹ Г. Бребан, нав. дело, стр. 424.

свеобухватности англосаксонског општег права (Common Law) и строге примене начела поделе власти, данас је предмет критике и преиспитивања. Тако се и судска контрола управе све више посматра са једног практичног аспекта, а не са аспекта апстрактних теоријских схватања. У први план се ставља потреба да се ефикасно заштите права грађана од незаконитог вршења управне делатности. Претпоставке за то су специјализација у вршењу контроле, независност субјекта који врши контролу, прилагођен поступак контроле и низ процесних гаранција положаја грађана као странака у поступку. У том циљу се и традиционални системи судске контроле управе мењају и прилагођавају. Није више оправдано да се због теоријских схватања која припадају прошлом времену, одбија све оно што подсећа на други „супротстављени“ систем. Напротив, треба искористити и елементе других система, ако су они потребни за остваривање поменутог циља. Преображајем основних карактеристика појединих система судске контроле управе смањује се и традиционална разлика између њих. Основни принципи на којима се заснивају поједини системи судске контроле управе нису више тако јасно и строго одвојени и све теже могу да се користе као критеријум за њихово разграничење. То не значи да у будућности неће постојати различити системи судске контроле управе, али је могуће да ће бити потребно да се за њихово разграничење пронађу неки нови критеријуми.

*Ratko Radošević, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Systems of Judicial Review of Administration

Abstract: *Systems of judicial review of administration are the result of the differences between Common Law and Civil Law countries, as well as the specific historical circumstances that have led to a different understanding of the principles of separation of powers and thus the relation between administration and courts. The aim of this paper is to point out the traditional differences between the systems of judicial control of administration and the contemporary tendencies in their development. In the contemporary sense, there is a transformation of the basic features of these systems that were previously determined as important. Today, they are not so clearly and strictly separated and it is harder to use them as the criteria of the separation.*

Key words: *judicial review of administration, systems of judicial review of administration, Common Law countries, Civil Law countries, French system, German system.*