

ЗБОРНИК РАДОВА 150 ГОДИНА УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ

1869-2019.

THE COLLECTION OF PAPERS

150TH ANNIVERSARY OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE IN SERBIA

1869-2019

ЗБОРНИК РАДОВА *150 ГОДИНА УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ* 1869–2019.

Излавачи:

Управни суд Републике Србије Правни факултет Универзитета у Београду

Штампа:

ATC д.о.о. Београд ISBN Управни суд: 978-86-901466-0-4 ISBN Правни факултет Универзитета у Београду: 978-86-7630-826-2

Рецезенти:

Драгољуб Кавран, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду Зоран Томић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду Предраг Димитријевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Уредник:

Вук Цуцић, доцент на Правном факултету Универзитета у Београду

Аутори:

Јелена Ивановић, председник Управног суда Републике Србије Добросав Миловановић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду Марко Давинић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду Дејан Вучетић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу Вук Цуцић, доцент на Правном факултету Универзитета у Београду

Сарадници:

Милка Бабић, портпарол Управног суда Драгана Васић, саветник за међународну сарадњу, стручно усавршавање и обуку у Управном суду Ивана Ковачевић, саветник за међународну сарадњу, стручно усавршавање и обуку у Управном суду

Фотограф:

Милан Обрадовић, Мисија ОЕБС-а у Србији

Дизајн:

Милица Дервишевић

Лектура:

Јасна Алибеговић

Превод:

Вера Гојковић

Ставови изречени у књизи припадају искључиво аутору и његовим сарадницима и не представљају нужно званичан став Мисије ОЕБС-а у Србији.

Ова публикација је реализована уз подршку пројекта "Ефикасан Управни суд као заштитник права грађана" који се спроводи у оквиру Фонда за добру управу (Good Governance Fund – GGF) Владе Уједињеног Краљевства.

Израда ове публикације финансирана је од стране UKAid-а Владе Уједињеног Краљевста. Мишљења изнета у овој публикацији не одражавају нужно званичну политику Владе Уједињеног Краљевства.

THE COLLECTION OF PAPERS 150TH ANNIVERSARY OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE IN SERBIA 1869–2019

Publishers:

Administrative Court of the Republic of Serbia Faculty of Law of the University of Belgrade

Print:

ATC d.o.o. Belgrade
ISBN Administrative Court: 978-86-901466-0-4
ISBN Faculty of Law of Belgrade University: 978-86-7630-826-2

Reviewers:

Dragoljub Kavran, Full Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade Zoran Tomić, Full Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade Predrag Dimitrijević, Full Professor at the Faculty of Law of the University of Nis

Editor:

Vuk Cucić, Assistant Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade

Authors:

Jelena Ivanović, President of the Administrative Court
Dobrosav Milovanović, Full Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade
Marko Davinić, Full Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade
Dejan Vučetić, Associate Professor at the Faculty of Law of the University of Nis
Vuk Cucić, Assistant Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade

Associates:

Milka Babić, Spokesperson of the Administrative Court Dragana Vasić, Advisor for international cooperation and professional training at the Administrative Court Ivana Kovačević, Advisor for international cooperation and professional training at the Administrative Court

Photographer:

Milan Obradović, OSCE Mission to Serbia

Design:

Milica Dervišević

Lector:

Jasna Alibegović

Translation:

Vera Gojković

The views herein expressed are solely those of the author and contributors and do not necessarily reflect the official position of the OSCE Mission to Serbia.

This publication has been realised as part of the project "An efficient administrative court as the protector of citizens' rights", implemented through the UK Government's Good Governance Fund (GGF).

This material has been funded by UKAid from the UK government; however, the views expressed do not necessarily reflect the UK government's official policies.





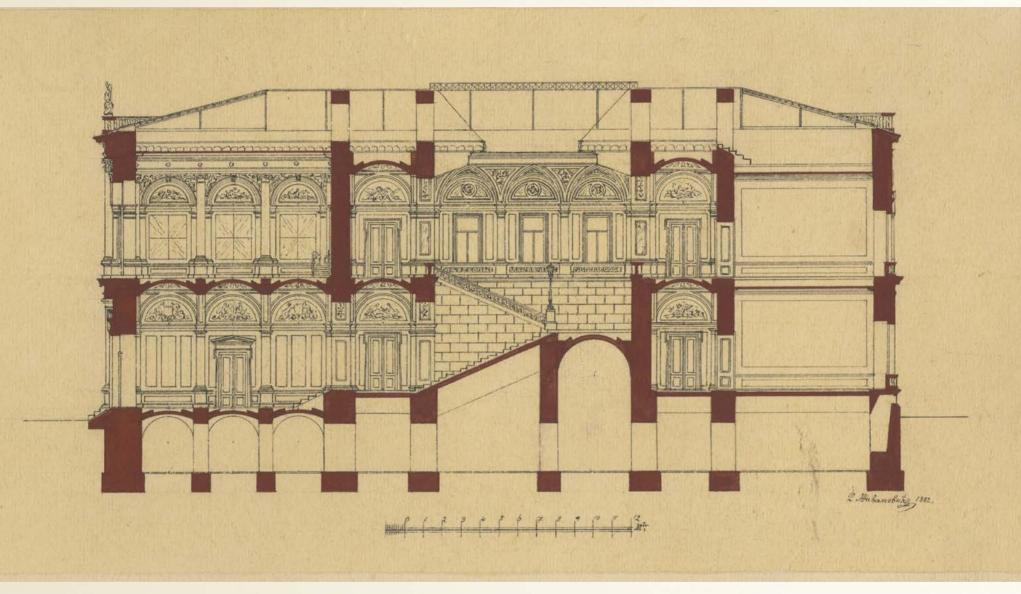






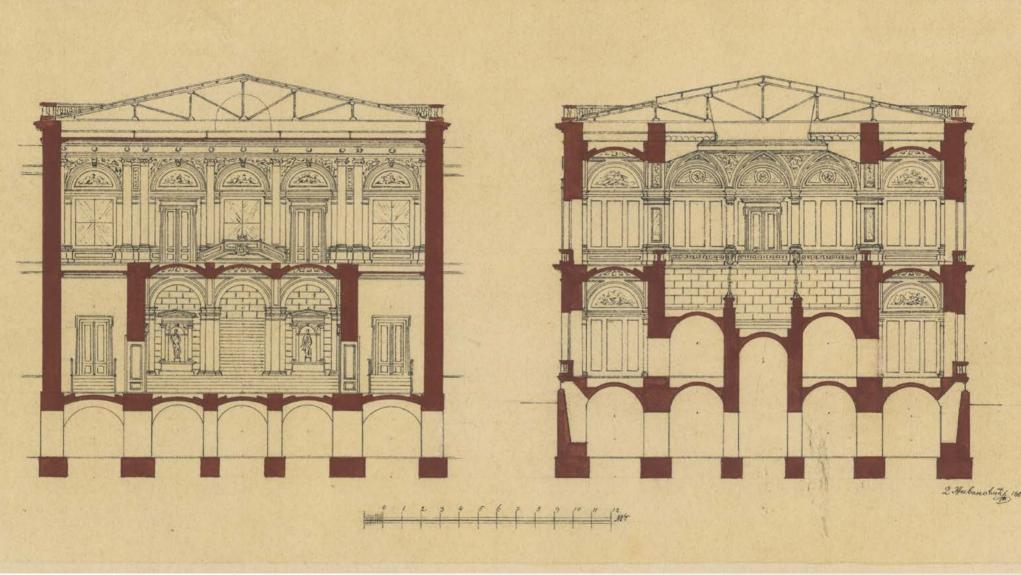
Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869–2019.

The collection of papers
150th Anniversary of the
Administrative Dispute in Serbia
1869–2019



Графички приказ зграде Државног савета - уздужни пресек извор: Народна библиотека Србије

Graph overview of State Council building - vertical section source: National Library of Serbia



Графички приказ зграде Државног савета - попречни пресек извор: Народна библиотека Србије

Graph overview of State Council building - cross section source: National Library of Serbia

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР

Глава I

ВУК ЦУЦИЋ, УВОД 21

Глава II

ЈЕЛЕНА ИВАНОВИЋ, ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ УПРАВНОГ СУДСТВА СРБИЈЕ 27

Глава III

ДОБРОСАВ МИЛОВАНОВИЋ, ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА 81

Глава IV

ВУК ЦУЦИЋ, ПОСТУПАК РЕШАВАЊА УПРАВНИХ СПОРОВА 135

 Γ лава V

ДЕЈАН ВУЧЕТИЋ, ВРСТЕ ОДЛУКА У УПРАВНОМ СПОРУ 177

Глава VI

МАРКО ДАВИНИЋ, ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ СПОРУ 221

ХРОНОЛОГИЈА ЗАКОНОДАВНОГ УРЕЂЕЊА УПРАВНОГ СПОРА 277

СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ И ПРОПИСА 279

CONTENT

FOREWORD

Chapter I

VUK CUCIĆ, INTRODUCTION 2

Chapter II

JELENA IVANOVIĆ, THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY OF SERBIA 27

Chapter III

DOBROSAV MILOVANOVIĆ, THE SUBJECT MATTER OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE 81

Chapter IV

VUK CUCIĆ, THE PROCEDURE OF RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE DISPUTES 135

Chapter V

DEJAN VUČETIĆ, TYPES OF DECISIONS IN THE ADMINISTRATIVE DISPUTE 177

Chapter VI

MARKO DAVINIĆ, LEGAL REMEDIES IN THE ADMINISTRATIVE DISPUTE 221

CHRONOLOGY OF THE LEGISLATIVE REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE 277

BIBLIOGRAPHY 279

ДЕТАЉНИ САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	13
ΓΛΑΒΑ Ι	
УВОД	21
ΓΛΑΒΑ ΙΙ	
ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ УПРАВНОГ	
СУДСТВА СРБИЈЕ	27
1. Увод	27
2. Од Синода до Државног савета (1804-1869)	31
3. Државни савет – од првог до Врховног управног суда (1869-1941)	38
4. Посебна већа судова опште и посебне надлежности (1952-2009)	56
5. Управни суд Републике Србије (2010-2019)	69
ΓΛΑΒΑ III	
ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА	81
1. Период Краљевине Србије	84
2. Период између два светска рата	90
3. Период после Другог светског рата	106

DETAILED CONTENT

FOREWORD	13
CHAPTER I	
INTRODUCTION	21
CHAPTER II	
THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE	
ADMINISTRATIVE JUDICIARY OF SERBIA	27
1. Introduction	27
2. From the Synod to the Council of State (1804 - 1869)	31
3. The Council of State – From the First Court to the	
Supreme Administrative Court (1869 - 1941)	38
4. The Special Departments of the Courts of General and Special Jurisdictions (from 1952 to 2009)	56
5. The Administrative Court of the Republic	
of Serbia (2010-2019)	69
CHAPTER III	
THE SUBJECT MATTER OF THE	
ADMINISTRATIVE DISPUTE	81
1. The Period of the Kingdom of Serbia	84
2. The Period Between the Two World Wars	90
3. The Period Following World War II	106
4. Concluding Remarks	128

ΓΛΑΒΑ ΙV

ПОСТУПАК РЕШАВАЊА УПРАВНИХ СПОРОВА 135 1. Правни извори правила управносудског поступка 136 1.1. Настанак правила управносудског поступка 136 1.2. Сходна примена правила парничног поступка 144 2. Странке у управном спору 147 2.1. Увођење и стицање равноправности активно 148 2.2. Страначка способност и страначка легитимација тужиоца 152 2.3. Тужени и заинтересовано лице 155 3. Утврђивање чињеничног стања 162 4. Привремена судска заштита 168 5. Трошкови поступка 170 6. Закључна разматрања 173

$\Gamma \Lambda ABAV$

BI

РСТЕ ОДЛУКА У УПРАВНОМ СПОРУ	177
1. Уводне напомене	177
2. Врсте одлука у управном спору до Првог светског рата	181
2.1. Врсте одлука у доба Кнежевине Србије	181
2.2. Врсте одлука у доба Краљевине Србије	184
3. Врсте одлука у управном спору између два светска рата	195
4. Врсте одлука у управном спору после Другог светског рата	201
5. Врсте одлука у савременом управном спору Републике Србије	212
6. Закључна разматрања	216

CHAPTER IV

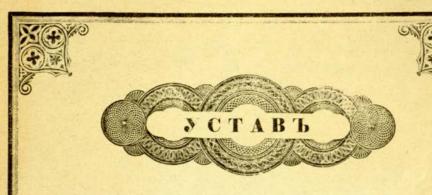
]	HE PROCEDURE OF RESOLUTION OF	
\	DMINISTRATIVE DISPUTES	13
	1. Sources of Law of Administrative Court Proceedings	136
	1.1. Creation of the Rules of Administrative Court Proceedings	136
	1.2. Analogous Application of the Rules of Civil Procedure in	
	Administrative Disputes	144
	2. Parties in the Administrative Dispute	147
	2.1. Introducing and Granting Equality to a Party with an Active Loc	cus
	Standi in an Administrative Dispute	148
	2.2. The Plaintiff's Capacity to be a Party and Right to Bring a Lawsu	it 152
	2.3. Defendant and Interested Party	15
	3. Determinatin of the Facts of the Case	162
	4. Provisional Court Protection	168
	5. Costs of the Proceedings	170
	6. Concluding Remarks	17:

CHAPTER V

ΓΛΑΒΑ VI ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ СПОРУ.....221 3. Социјалистичка Југославија (ФНРЈ, СФРЈ)242 3.1. Закон о управним споровима из 1952. године......243 3.2. Закон о изменама и допунама Закона о управним 3.3. Закон о управним споровима из 1977. године254 4. Савезна Република Југославија (и СЦГ)......261 4.1. Закон о управним споровима из 1996. године261 ХРОНОЛОГИЈА ЗАКОНОДАВНОГ УРЕЂЕЊА СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ И ПРОПИСА..... ..279

SPUTE Introduction.	
1. The Principality (Kingdom) of Serbia	
2. The Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (Yugoslavia)	234
3. The Socialist Yugoslavia (FPRY, SFRY)	242
3.1. The Administrative Dispute Act of 1952	243
3.2. The Act Amending the Administrative Dispute Act of 1965	250
3.3. The Administrative Dispute Act of 1977	254
4. The Federal Republic of Yugoslavia (and the State Union of Serbia	and
Montenegro)	261
4.1. The Administrative Dispute Act of 1996	261
5. The Republic of Serbia	263
5.1. The Administrative Dispute Act of 2009	263
Concluding Remarks	270

BIBLIOGRAPHY



КНЯЖЕСТВА

CEPBIE.



Изданъ

и заклетволь потврђенъ о сретенской скупштини 1835 год.

Сретењски устав извор: Народна библиотека Србије

Sretenje Constitution source: National Library of Serbia

У Крагуевцу.

У Кинжеско-Србской Типографіи.

1835.

ПРЕДГОВОР

Зем "150 година управног спора у Србији" припремљен је и издат у сарадњи Управног суда Републике Србије и Правног факултета Универзитета у Београду, поводом обележавања 150 година од оснивања управног судства и увођења управног спора у Србији и 10 година од оснивања Управног суда Републике Србије.

Захваљујући достигнућима из области историје права у последња два века у прилици смо да сагледамо историјски оквир настанка и развитка како појединих правних

института тако и целокупног система судске власти, у оквиру ког управно судство заузима веома значајно место, јер врши судску контролу законитости аката извршне власти. Добро "размишљени" закони из области управног спора и квалитетно и ефикасно управно судство су гарант делотворне правне заштите грађана у управном спору, што је значајно за функционисање



председник Управног суда Републике Србије, судија Јелена Ивановић фото: Мисија ОЕБС-а у Србији

President of Administrative Court of the Republic of Serbia,
Judge Jelena Ivanovic
photo: OSCE Mission to Serbia

FOREWORD

The Collection of papers entitled "150th Anniversary of the Administrative Dispute in Serbia" has been prepared and published in cooperation between the Administrative Court of the Republic of Serbia and the University of Belgrade Faculty of Law, on the occasion of marking of the 150th anniversary of the establishment of the administrative judiciary and introduction of the administrative dispute in Serbia and the 10th anniversary of the establishment of the Administrative Court of the Republic of Serbia.

Owing to the legal history development in the past two centuries, we now have the opportunity to observe the historical framework for the creation and development of some legal instruments as well as the entire judicial branch of power, within which the administrative judiciary holds a very important place, because it enforces the judicial review of legality of acts issued by executive authorities. Well "thought-out" ad-

¹ Стеван Сагадин, *Уйравно судсйво, йоводом сйойодишњице рада Државної савейа 1839-1939*, Државна штампарија, Београд 1940.

Stevan Sagadin, *Upravno sudstvo, povodom stogodišnjice rada Državnog saveta – 1839-1939*, State Printing Office , Belgrade, 1940.

државе независно од облика државног уређења и периода у коме функционише. Због тога је објављивање овог зборника радова и обележавање јубилеја начин да се направи осврт на развој појединих института управног спора и динамику реформских процеса у прошлости у овој грани судске власти, али и формира квалитетнији законски и институционални оквир за реформу управног судства, на чијем се "прагу" Република Србија тренутно налази.

Оснивање управног судства и увођење управног спора везано је за период након смрти кнеза Михајла Обреновића када је донет "Устав Књажевства Србије у име Његове светлости књаза српског Милана М. Обреновића IV од стране намесника Његовог књажевског достојанства, а проглашен и објављен од стране Народне скупштине у Крагујевцу о Духовима 1869. године".² Овим уставом, у историји конституционализма познатом као "Намеснички", успостављено је управно судство тако што је "установљен Државни савет са задатком да разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима", а административни (управни) спор је, дефинисан Законом о пословном реду у Државном савету као "спор између приватног лица с једне и управне власти с друге стране, а постоји онде где је наредбом или решењем управне власти право приватног повређено противу законских наређења. По томе није спор онде где је законом остављено министру или администраministrative dispute acts and good and efficient administrative judiciary represent the guarantors of the effective legal protection of citizens in the administrative dispute, which is important for the functioning of the state, regardless of the form of government and period in which it functions. This is why the publication of this collection of papers and marking of this anniversary enable us to make an insight into the development of some administrative dispute instruments and the pace of reform processes that took place in this part of the judicial branch of power in the past, as well as to establish a better legal and institutional framework for the reform of the administrative judiciary, on the "threshold" of which the Republic of Serbia is currently situated.

The establishment of the administrative judiciary and introduction of the administrative dispute is linked to the period following the death of Prince Mihajlo Obrenović and the adoption of the "Constitution of the Principality of Serbia on Behalf of His Highness Prince Milan M. Obrenović IV of Serbia by the Regents of His Highness, the Prince, and Promulgated and Published by the National Assembly in Kragujevac on Pentecost of the Year 1869." This Constitution, known in the history of constitutionalism as the "Regents' Constitution," founded the administrative judiciary by "establishing the State Council with the task of reviewing and resolving appeals against ministerial decisions in disputed administrative issues", and the administrative dispute is defined in the Rules of Order

² Усшав Књажевсшва Србије, Државна штампарија, Београд 1869.

³ *Ibid.*, чл. 90.

The Constitution of the Principality of Serbia, State Printing Office, Belgrade, 1869.

³ *Ibid.*, art. 90.

тивној власти како да поступи, оцени и реши ствар". На овај начин, поред Француске која је темеље управног судства поставила још 1799. године успостављајући Државни савет као управни суд, Србија се сврстала међу прве државе у Европи које су својим грађанима обезбедиле заштиту у управном спору. Тиме је започела нова фаза у правној историји Србије која се није развијала ни лако ни брзо, али је веома битна, јер је означила почетак судске контроле законитости аката управне (извршне) власти и почетак претварања Кнежевине Србије у модерну правну државу.

За време своје турбулентне историје у последња два века, Србија је пролазила кроз различите облике државног уређења, почев од Кнежевине Србије, затим Краљевине Србије, Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевине Југославије до Демократске Федеративне Југославије (ДФЈ), затим Федеративне Народне Републике Југославије (ФНРЈ), Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ), Савезне Републике Југославије (СФРЈ), Државне заједнице Србија и Црна Гора и Републике Србије.

Управно судство је, у периоду од оснивања до Другог светског рата, било уређено по француском моделу, што је подразумевало да је оно део извршне власти, али независно од ње. Након доношења Видовданског устава 1921. године и Закона о Државном савету и управним судовима⁵ 1922. године почиње најафирма-

at the Council of State Act, as a "dispute between a private person, on one side, and the administrative authority, on the other, and it exists whenever an order or a decision of an administrative authority violates a private right in contravention of the law. According to it, there is no dispute if a law has left it to the minister or administrative authorities to decide how to act, assess and resolve a matter."4 Thus, in addition to France which laid the foundations of the administrative judiciary as early as in 1799, establishing the Council of State as the administrative court, Serbia became one of the first European states to provide protection to its citizens through the administrative dispute. This marked a new stage in Serbia's legal history, whose development, albeit neither easy nor quick, was very important because it marked the beginning of judicial review of the legality of acts issued by the administrative (executive) authorities and the transformation of the Principality of Serbia into a modern legal state.

During its turbulent history over the past two centuries, Serbia had different forms of government, starting from the Principality and Kingdom of Serbia, through the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes and the Kingdom of Yugoslavia, to the Democratic Federative Yugoslavia (DFY), then the Federative People's Republic of Yugoslavia (FPRY), the Socialist Federative Republic of Yugoslavia (SFRY), the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), the State Union of Serbia and Montenegro and the Republic of Serbia.

Between its establishment and World War II, the administrative judiciary was organized on the model of

⁴ Члан 35. Закона о пословном реду у Државном савету, *Срйске новине*, бр. 127 од 24. октобра 1870. године и бр. 128 од 28. октобра 1870. године.

⁵ Службене новине, бр. 196 од 6. септембра 1922. године.

⁴ Article 35. of Rules of Order at the Council of State Act, *Serbian Journal No.* 127 of 24.10.1870 and No. 128 of 28.10.1870

тивнији период у развитку овог система судовања, јер је поред Државног савета, до тада јединог управног суда, основан систем двостепеног управног судства. Државни савет је постао највиши управни суд који је судио по жалбама на одлуке првостепених управних судова и истовремено суд првостепене надлежности по тужбама на указе и решења министара. Тиме је започео период модерног и квалитетног управног судовања који је прекинут Другим светским ратом након кога је тек 1952. године у правни систем поново уведен институт управног спора, али у оквиру редовног судства. Овај систем је постојао све до 1. јануара 2010. године, када је почео са радом Управни суд Републике Србије основан Законом о уређењу судова⁶ као један једностепени суд посебне надлежности за целу територију Републике Србије, са седиштем у Београду и три одељења: у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду. Управни суд суди у управном спору, пружа међународну правну помоћ у оквиру своје надлежности и врши друге послове одређене законом међу којима је и заштита изборног права на свим нивоима.

Оснивање овог суда представља историјску тековину правног система Републике Србије, повратак традицији посебног управног судства и његовој поновној афирмацији. Истовремено, десет година рада Управног суда је веома значајно, јер је показало да његово оснивање треба да буде само прва фаза у стварању квалитетног и ефикасног система управног судства. То подразумева, пре свега, увођење вишестепености, довољан број

France, i.e., it was a part of the executive branch, but was independent from it. The adoption of the St. Vitus' Day Constitution in 1921 and the State Council and Administrative Courts Act⁵ in 1922 marked the beginning of the most positive period in the development of this judicial system, because a two-tier administrative judiciary system was established, complementing the Council of State, which had until then been the only administrative judicial institution. The Council of State became the highest administrative court which decided on appeals against decisions of first-instance administrative courts and, at the same time, the court of first-instance jurisdiction for lawsuits against ministerial decrees and decisions. This marked the beginning of the period of modern, high-quality administrative judiciary, which was interrupted by World War II, after which the administrative dispute was reintroduced into the legal system only as late as in 1952, but within the courts of regular jurisdiction. This system remained in place until January 1, 2010, which marked the beginning of operation of the Administrative Court of the Republic of Serbia, established under the Court Organization Act⁶ as the only single-instance court of special jurisdiction for the entire territory of the Republic of Serbia, with the seat in Belgrade and three Departments: in Kragujevac, Niš and Novi Sad. The Administrative Court adjudicates in administrative cases, provides mutual legal assistance within its jurisdiction and performs other activities referred to in the law, including the protection of electoral rights at all levels.

⁶ Закон о уређењу судова, *Службени іласник РС*, бр. 116/08 и 104/09.

⁵ Official Gazette of the Kingdom of Serbs, Croats, and Slovenes No. 196 of 6th September 1922.

⁶ The Court Organization Act, Official Gazette of the RS, No. 116/08 and 104/09.

судија, судијских помоћника и осталог судског особља и специјализацију по управним материјама, са циљем да се грађанима омогући делотворна и ефикасна заштита права у управном спору. Ради остварења овог циља неопходно је спровести реформу која подразумева, пре свега, промишљен одабир модела будућег управног судства и измену свих релевантних закона.

Поред афекционе вредности коју обележавање ових значајних годишњица има за сваког ко се у свом раду бави управним спором и управним судством, оно значи и подстицај да се озбиљан и одговоран задатак, пред којим се налази Република Србија, обави на најбољи могући начин. У том смислу драгоцена је подршка Министарства правде РС као и сарадња са професорима и доцентима Катедре за јавно право Правног Факултета Универзитета у Београду и Катедре за јавноправне науке Правног факултета Универзитета у Нишу у оквиру које је потекла и реализована идеја о овом зборнику.

Зборник садржи следеће радове: "Историјски развој управног судства Србије", судија Јелена Ивановић, председник Управног суда; "Предмет управног спора", др Добросав Миловановић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду; "Поступак решавања управних спорова", др Вук Цуцић, доцент Правног факултета Универзитета у Београду; "Врсте одлука у управном спору", др Дејан Вучетић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу; и "Правна средства у управном спору", др Марко Давинић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду.

На крају, желим да изразим захвалност Мисији ОЕБС-а у Србији - Одељењу за владавину права и људ-

The establishment of this court represents a historic achievement of the Serbian legal system, restoration of its tradition of separate administrative judiciary and its reaffirmation. At the same time, the 10th anniversary of work of the Administrative Court is very important because it has turned out that its establishment should be just the first stage in the establishment of a high-quality and efficient administrative judicial system. This primarily refers to the introduction of a multi-tier system, securing a sufficient number of judges, judicial assistants and other judicial staff, and ensuring their specialization in separate fields of administrative law, with the aim of ensuring the efficient and effective protection of citizens' rights in the administrative dispute. For the purpose of achieving this goal, a reform needs to be implemented, which primarily refers to a well thought-out selection of the future administrative judiciary model and the amendment of all relevant laws.

In addition to the affective value which the marking of these significant anniversaries has for all those who deal with the administrative dispute and administrative judiciary in their line of work, this is also an encouragement to perform the serious and responsible task faced by the Republic of Serbia in the best possible way. In this context, we find invaluable the support provided by the Ministry of Justice of the Republic of Serbia and cooperation of the professors and assistant professors working at the Department of Public Law of the Belgrade University School of Law and the Department of Public Law of the Niš University School of Law, which is where the idea for this collection came from and was carried out at.

The Collection contains papers on the following topics: *Historical Development of the Administrative Judiciary in Serbia*, Judge Jelena Ivanović, President of the Adminisска права и Фонду за добру управу Владе Уједињеног Краљевства (Подршка реформама у Србији - Подршка Управном суду), као и Архиву Србије, Историјском архиву Београда и Народној библиотеци Србије, чија је помоћ омогућила да значајне годишњице у историји управног судства и управног спора у Републици Србији буду на свечан и достојан начин обележене.

ПРЕДСЕДНИК УПРАВНОГ СУДА судија Јелена Ивановић trative Court; Subject Matter of the Administrative Dispute, Dobrosav Milovanović, PhD, full-time professor at the Belgrade University School of Law; The Procedure of Resolution of Administrative Disputes, Vuk Cucić, PhD, Assistant Professor at the Belgrade University School of Law; Types of Decisions in the Administrative Dispute, Dejan Vučetić, PhD, Associate Professor at the Niš University School of Law and Legal Remedies in the Administrative Dispute, Marko Davinić, PhD, full-time professor at the Belgrade University School of Law.

Finally, I would like to express my gratitude to the OSCE Mission to Serbia Rule of Law and Human Rights Department, and the UK Good Governance Fund (Support to Reforms in Serbia – Support to the Administrative Court) as well as to the Archives of Serbia and the National Library of Serbia, whose assistance made it possible to mark these important historical anniversaries of the administrative judiciary and the administrative dispute in the Republic of Serbia in a ceremonial and noteworthy way.

PRESIDENT OF THE ADMINISTRATIVE COURT

Judge Jelena Ivanović



СУЛТАНСКІЙ X A T W III E P W Ф Бо

истекшій около половине Шевала 1254 (одъ 10/22 до 12/24 Декемврія 1838) содржаваювій Уставъ, дарованый Нѣговымъ Высочествомъ жительима Нѣгове ПРОВИНЦІЄ СЕРБІЄ.

Моєму Везиру, ЮСУФЪ-МУХЛИСЪ-ПАШИ

(да бы онъ быо прославлень!) н

Князу Народа Сербскогъ МИЛОШУ ОБРЕНОВИЬУ

(да бы нъговъ конацъ быо щастливъ!).

По сили преимущества и свобода, дарованы жительима мое ПРОВИНЦІЄ СЕРБІЄ за ньину вігрность и ньину приверженость, и по содржанію выше Царски Хатишерифа, истекши раніє и подъ различныма датумима одъ мое стране, показалосе нуждиымъ, даровати овой Провинціи єдно внутренв Правленіє и єданъ націоналный Уставъ постоянъ, особенный и преимущественный, подъ условіємъ, да Серби исполняваю точно у будуще дужности, вігрности и покорности, и да плаваю исправно на прописане термине моїой высокой Порти данакъ, когъ є плаванв опредвлено и заключено.

1. Сходно дакле органическому Уставу, кой я даємъ Народу Сербскому, достоинство Княза дано є Твоєму лицу и Твоїой фамиліи за награжденіє Твоє върности и Твоє привержености, и по содржанію Царскогъ Берата, кой си Ты раніє пріиміо.

2. Внутрень Правленіє Земль вовьрено є Твоимъ вьрнымъ стараніяма, и 4,000 кеса прихода годишныть опредълене су за Твоє собствение трошкове.

3. Я Ти налажемъ у исто време:

- а,) наименованіє разны Чиновника Провинціє;
- б,) извршеніє уредба закона заведены;
- в,) верховно повелителство надъ войскама гарнизона, нуждныма за полицію и за предохраненіє доброгъ поредка и мира Земль одъ свакогъ нападенія и свакогъ нарушенія;
- г,) стараніє о предопределенію и покупленію терета и налога явны, сиречь общенародны;
- д,) издаванъ свима Званичницыма и Чиновницыма Провинціє налога и наставленія уредбены, коя бы была нуждна;

Турски устав извор: Народна библиотека Србије

Turkish Constitution source: National Library of Serbia

ΓΛΑΒΑ Ι

УВОД

Вук Цуцић

CHAPTER I

INTRODUCTION

Vuk Cucić*

рбија ове године обележава 150 година од увођења управног спора у њен правни систем. Намесничким уставом од 1869. године уведена је надлежност Државног савета да разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима (чл. 90, тач. 3).

Србија је, дакле, у предвечерје формалног међународног признања њене нововековне независности (Берлински конгрес, 1878. године), отпочела са развојем управног спора. Како је стање управног судства лакмус папир стања владавине права у једној земљи, Србија је, заправо, тада започела тешку и дугу борбу подвођења извршне власти под судску контролу законитости њеног рада.

his year, Serbia marks the 150th anniversary of the introduction of the administrative dispute in its legal system. The 1869 Regents' Constitution granted the Council of State jurisdiction to review and resolve appeals against ministerial decisions in disputed administrative matters (Art. 90 item 3).

Therefore, Serbia started developing the administrative dispute in anticipation of the formal international recognition of its modern-age independence (Berlin Congress of 1878). Since the state of the administrative judiciary reflects the state of the rule of law in a country, Serbia at that moment, in fact, engaged in a difficult and long struggle with the aim of subjecting executive power and its work to judicial review.

^{*}Аутор је доцент Правног факултета Универзитета у Београду

^{*}Author is Assistant Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade

Покушаћемо да допринесемо разумевању значаја и узрока ове појаве упоредноправним сагледавањем историјата развоја управног судства у Европи (самим тим и свету, јер независне државе ван европског континента 1869. године нису поседовале управно судство) и сагледавањем домаћих политичких фактора који су омогућили настанак управног спора.

Одређивање тачног тренутка настанка управног спора у једној земљи није једноставан задатак из више разлога — проблема при дефинисању појма управног спора (да ли је то било који спор грађана против управе или спор за поништење аката јавне власти — управних аката), претходног развоја управног спора на деловима територије данашњих држава, као и еволутивне природе његовог развоја. Из тог разлога упутићемо читаоце на изворе, који дају детаљнији преглед развоја управног спора и управног судства у земљама које ће бити поменуте, а ми ћемо преузети на себе ризик избора најтачнијег могућег тренутка настанка управног спора у њима.

Србија је свакако развила управни спор пре већине својих тадашњих суседа, рачунајући ту засебно и аутономне области у Отоманској империји и Хабзбуршкој монархији. Тако Аустрија ствара управни суд 1875. године, Мађарска 1883. године оснива финансијски суд, да би управни суд опште надлежности основала 1896.

We will try to contribute to the understanding of the importance and causes of this phenomenon by providing a comparative law overview of the history of development of the administrative judiciary in Europe (and consequently in the world, because independent states outside the European continent did not have administrative judiciary in 1869) and by observing the domestic political factors that enabled the generation of the administrative dispute.

The determination of the exact moment when the administrative dispute was created in a country is not an easy task for several reasons – because of problems in defining the phenomenon of the administrative dispute (whether it is any dispute initiated by a citizen against the administration or a dispute with the aim of quashing an act issued by public authorities – administrative acts), because of previous development of the administrative dispute in the parts of territories of today's states, as well as because of the evolutionary nature of its development. We will therefore refer our readers to sources which provide a more detailed overview of the development of the administrative dispute and the administrative judiciary in the countries that will be mentioned,¹ and we will undertake the risk of choosing the most precise possible moment of creation of the administrative dispute therein.

Serbia had certainly developed the administrative dispute before most of its neighbors of that period, including the autonomous regions in the Ottoman Empire and the Habsburg Monarchy, respectively. Thus, Austria established the admin-

¹ Стеван Сагадин, Уйравно судсйво, йоводом сйоїодишњице рада Државної савейа 1839-1939, Државна штампарија, Београд 1940, стр. 11-153 и Вук Цуцић, Уйравни сйор йуне јурисдикције – Модели и врсйе, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 82-236, са даљим навођењем релевантне литературе.

Stevan Sagadin, *Upravno sudstvo povodom stogodišnjice rada* Državnog saveta - 1839-1939, State Printing Office, Belgrade, 1940, pp. 11-153; Vuk Cucić, *Upravni spor pune jurisdikcije – Modeli i vrste*, Belgrade University Faculty of Law, Belgrade, 2016, pp. 82-236, and further reference.

године, а у Бугарској управни спор настаје тек 1912. године. Грчка (1833), Румунија (1864) и Турска (1868) предузимају прве кораке у циљу подвођења рада управе под судску контролу пре Србије, с тим да у све три земље долази до привременог укидања управног судства (Грчка 1844, Румунија 1866, Турска 1876), које се обнавља тек у 20. веку (Румунија 1905, Грчка 1914, Турска 1925).

Развој управног судства започиње у Француској оснивањем Државног савета 1799. године, а уобличава се као прави систем независне судске контроле управе давањем овлашћења Државном савету да, попут француских редовних судова, доноси одлуке у име француског народа 1872. године. У периоду пре уједињења Немачке и Италије (1870-1871) и пре преображаја Швајцарске из конфедерације у федерацију (1848), неке од земаља, покрајина и кантона, који су постојали на њиховој територији следили су француски пример, док први управни суд који је био део судске власти настаје на територији Немачке, у Бадену 1863. године. Након уједињења, управно судство на државном нивоу уводи се у Италији 1889-1890, а у Немачкој тек 1941. године. Управни спор на савезном нивоу у Швајцарској настаје 1875. године. Енглеска и Белгија, пак, поверавају решавање спорова грађана управном редовном судству, од чега Белгија одступа тек у 20. веку.

istrative court in 1875, Hungary established the financial court in 1883 and the administrative court of general jurisdiction in 1896, while Bulgaria introduced the administrative dispute as late as in 1912. Greece (1833), Romania (1864) and Turkey (1868) undertook initial steps with the aim of subjecting the administration to judicial review before Serbia, although all three countries temporarily abolished the administrative judiciary (Greece in 1844, Romania in 1866 and Turkey in 1876) and restored it as late as in the 20th century (Romania in 1905, Greece in 1914, Turkey in 1925).

The administrative judiciary started developing in France with the establishment of the Council of State (Conseil d'État) in 1799, becoming a real system of independent judicial review of the administration in 1872, when the Council of State was granted the authority, which the French ordinary courts already had, to make decisions in the name of the French people.² In the period before the unification of Germany and Italy, respectively (1870-1871) and before the transformation of Switzerland from a confederation into a federation (1848), some of the countries, provinces and cantons that had existed in their territories followed the footsteps of France, while the first administrative court which belonged to judiciary was established in Baden, in the territory of Germany, in 1863. After unification, the administrative judiciary was introduced at the state level in Italy in 1889-1890, and in Germany as late as in 1941. In Switzerland, the administrative dispute was created at the federal level in 1875. England and Belgium, however, entrusted the

² За детаље вид. Вук Цуцић, "Француско управно судство: Величанствено дело француске историје", *Правни живо\overline{u}*, бр. 10/2013, стр. 283-302.

For more details, see Vuk Cucić, "Francusko upravno sudstvo: Veličanstveno delo Francuske istorije", *Pravni život*, No. 10/2013, Association of Jurists of Serbia, Belgrade, pp. 283 - 302.

Дакле, Србија се, у поређењу са другим земљама Европе и света, може подичити раним настанком и готово непрекинутим развојем управног спора.

На унутрашњем плану, управни спор развија се у посебним политичким околностима. Наиме, Намеснички устав од 1869. године, као што му сам назив каже, доносе намесници који су вршили власт у име малолетног кнеза Милана. Дакле, смрт моћног владара и владарски *interregnum* који је уследио, омогућили су конституционализацију и демократизацију државе. У погледу демократизације, устав прописује да законодавну власт, заједно са шефом државе, врши народна скупштина, као представничко тело. Израз конституционализације јесте увођење управног спора. Развој управног спора у Србији утолико је сличан развоју и учвршћивању независности редовног судства, које се одиграло раније, такође у периоду владавине слабог монарха – кнеза Александра Карађорђевића, а заправо *de facto* владавине уставобранитеља.³

Књига пред читаоцима даје преглед и анализу кључних етапа у развоју управног спора у Србији. Њени одељци нису организовани хронолошки, већ према различитим сегментима управног спора, груписаним у пет категорија – организација управног судства (шире схваћено, као организација субјеката који су решавали управне спорове, без обзира на то да ли су припадали извршној или судској грани власти),

resolution of citizens' disputes with the administration to ordinary courts, although Belgium abandoned this practice in the 20th century.

Therefore, in comparison with other countries of Europe and the world, Serbia can pride itself with the early establishment and nearly uninterrupted development of the administrative dispute.

At internal level, the administrative dispute developed under special political circumstances. Namely, the 1869 Regents' Constitution, as its very name says, was adopted by regents who reigned until Prince Milan came of age. In other words, the death of a powerful ruler and the subsequent interregnum enabled the constitutionalization and democratization of the state. As regards democratization, the Constitution said that the legislative power belonged to the national assembly, as the representative body, together with the head of state. The introduction of the administrative dispute represented a reflection of constitutionalization. The development of the administrative dispute in Serbia is, therefore, similar to the development and consolidation of independence of ordinary courts, which had taken place earlier, during the de facto reign of Defenders of the Constitution, while another weak monarch, Prince Aleksandar Karađorđević, was in power.3

This book gives the readers an overview and analysis of the main stages in the development of the administrative dispute in Serbia. Its chapters are not organized in a chronological order, but according to different segments of the

³ За детаље правног развоја Србије у 19. веку, вид. Данило Данић, Развишак админисшрашивної судсшва у Србији и осшале скуйљене расираве из јавної ирава, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1926, стр. 5-42 и Стеван Сагадин, стр. 155-186.

For more information about Serbia's legal development in the 19th century, see Danilo Danić, *Razvitak administrativnog sudstva u Srbiji i ostale skupljene rasprave iz javnog prava*, Geca Kon Publisher and Bookstores, Belgrade, 1926, pp. 5-42; Stevan Sagadin, pp. 155-186.

предмет управног спора, поступак решавања управног спора, врсте тужби пресуда и правна средства у управносудском поступку.

Поред тога што нам може служити на понос, у данима када Србија предвиђа обнављање двостепености управног судства стратегијама реформе правосуђа, сакупљање и анализа једноиповековног домаћег искуства у овој области може наћи и своју практичну примену у законодавној политици и номотехничком раду у том процесу.

administrative dispute, grouped within five categories – the organization of the administrative judiciary (more widely understood as the organization of entities that have resolved administrative disputes, regardless of whether they belonged to the executive or judicial branches of power), subject matter of the administrative dispute, the administrative dispute resolution process, types of judgments and legal remedies in the judicial review proceedings.

In addition to being able to pride ourselves with one and a half centuries of experience in this field, the collection and analysis of this experience in the period when Serbia wants to restore the two-tier administrative judiciary under the judicial reform strategies can find its practical implementation in the legislative policy and work on the development of relevant legislation.



У ИМЕ ЊЕГОВЕ СВЕТЛОСТИ

књаза СРБСКОГ

милана м. обреновића IV.

НАМЕСНИЦИ КЊАЖЕСКОГ ДОСТОЈАНСТВА

проглашавамо и овјављујемо свима и свакоме, да је велика народна скупштина, држана у крагујевцу о Духовима 1869. године, решила, и да смо ми потврдили и потврђујемо:

УСТАВ за књажество србију.

I.

О државној области, Књазу, наследству престола, и намесништву књажеског достојанства.

Члан 1.

Књажество је Србија наследна уставна монархија са народним представништвом.

Члан 2.

Државна област Србије не сме се раздвајати. Њене границе не могу се смањити ни разменити без пристанка велике народне скупштине; но у случајима овог рода од мање важности довољан је пристанак и обичне скупштине.

Устав Књажњвства Србије, Државна штампарија, Београд, 1869. године извор: Народна библиотека Србије

Constitution of the Principality of Serbia, State Printing Office, Belgrade, 1869 source: National Library of Serbia

ΓΛΑΒΑ ΙΙ

ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ УПРАВНОГ СУДСТВА СРБИЈЕ

Јелена Ивановић*

CHAPTER II

THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY OF SERBIA

Jelena Ivanović*

1. Увод

Један од главних сегмената у историји формирања државности Републике Србије од почетка XIX века до данас (крај друге деценије XXI века) је настанак и развој система судске власти у оквиру ког је "зачето", а за-

1. Introduction

One of the main parts of the history of establishment of the Republic of Serbia as a state between the early 19th century and today (end of the second decade of the 21st century) has been the creation and development of a system of ju-

^{*}Ауторка је председник Управног суда.

^{*}Author is the President of the Administrative Court.

тим и "стасало" управно судство, које је од тада трпело низ трансформација. Оне су се дешавале у зависности од облика државног уређења, геополитичког положаја, друштвено-економских и културолошких услова у којима се развијала српска држава након вишевековног зависног положаја од Отоманске империје. Комплексност и анализа тих услова били су до данашњих дана предмет проучавања како историјске, тако и правне науке. Захваљујући радовима научних прегалаца из ових области постоји могућност да се у данашње време, крајем друге деценије XXI века, сагледа историјски оквир настанка и развоја целокупног система судске власти, а у оквиру њега и управног судства које је од свог настанка па до данас имало огроман значај како на права и интересе појединаца, тако и на квалитет државе у којој су она остваривана.

Са богатом правном традицијом у којој је Номоканон светог Саве (Законоправило или Крмчија) почетком XIII века био основ српског законодавства, а Душанов законик поставио темеље судске власти и њене независности још у XIV веку, Србија је прошла вишевековни период турске доминације и почетком XIX века, након два народна устанка, ушла у период поновног стварања државе и свих грана власти.

Веома значајан период у историји српске државе и права наступио је доношењем Устава 1869. године, у историји конституционализма познатог као "Намес-

dicial authorities within which the administrative judiciary has been "conceived," has "grown up" and undergone a series of transformations. These transformations depended on the organization of government, geopolitical position, and the socioeconomic and cultural circumstances in which the Serbian state developed after several centuries of dependence from the Ottoman Empire. The complexity of these circumstances has been studied and analyzed by the researchers of both history and law. It is owing to the work of distinguished researchers in this field that today, towards the end of the second decade of the 21st century, we can observe the historical framework of creation and development of the entire judicial branch of power, including the administrative judiciary as its part, which has been immensely important since its establishment both for the rights and interests of individuals and for the quality of the state in which they were realized.

With its rich legal tradition, where St Sava's early 13th-century Nomocanon (or *Zakonopravilo* or *Krmčija* in Serbian) had represented the basis for the Serbian legislation, and Dušan's Code laid the foundations of the judicial branch of power and its independence as early as in the 14th century, Serbia underwent several centuries of Ottoman domination and in the early 19th century, after two uprisings, started re-establishing the state and all branches of power.

A very important period in the history of the Serbian state and law started with the adoption of the 1869 Constitution, which the history of constitutionalism recognizes as нички" којим је установљен Државни савет као први управни суд, након чега је Закон о пословном реду у Државном савету² 1870. године дефинисао административни (управни) спор.

Оснивање првог управног суда и увођење управног спора у правни систем представља једну од прекретница у правној историји Србије, јер је означило почетак судске контроле законитости аката управне (извршне) власти и тиме почетак претварања Кнежевине Србије у модерну правну државу која је међу првим државама после Француске препознала значај и неопходност ове врсте судства. Сто педесет година након тога Република Србија је на "прагу" реформе која треба да означи почетак нове фазе у историји развоја ове врсте судовања увођењем вишестепеног управног судства. Обележавање ове годишњице заједно са десетогодишњицом од оснивања Управног суда Републике Србије је прилика да се објави рад о историјском развоју управног судства од оснивања до данас имајући у виду како организацију Државног савета и управних судова, услове за избор и престанак судијске функције и гаранције независности кроз три фазе развоја, тако и почетак стварања првих органа власти из којих се управно судство развило. Због тога је прво поглавље

the Regents' Constitution¹, under which the Council of State was established as the first administrative court and after which the 1870 Rules of Order at the Council of State Act² defined the administrative dispute.

The establishment of the first administrative court and introduction of the administrative dispute in the legal system represented one of the turning points in Serbia's legal history, because it marked the beginning of the judicial review of legality of acts of the administrative (executive) authorities and thus also the beginning of evolution of the Principality of Serbia into a modern rule-of-law state, which was one of the first states after France to recognize the importance and necessity of this type of judiciary. One hundred and fifty years thereafter the Republic of Serbia stands on the threshold of a reform which should mark the beginning of a new stage in the history of development of this type of judiciary by introducing the multi-tier administrative judiciary. The marking of this anniversary, together with the 10th anniversary of establishment of the Administrative Court of the Republic of Serbia represents an opportunity for publishing a paper on the historical development of the administrative judiciary since its establishment, bearing in mind the organization of both the Council of State and the administrative courts, requirements for the election and termination of a judge's function and guarantee of independence through three stages of develop-

¹ Усшав Књажевсшва Србије у име њеїове свешлосши књаза срйскої Милана М. Обреновића IV од сшране намесника њеїової књажевскої досшојансшва йроїлашено и објављено да је Народна скуйшйина у Країујевцу решила о Духовима 1869. їодине (Намеснички устав), Државна штампарија, Београд 1869.

² Закон о пословном реду у Државном савету, *Срйске новине*, бр. 127 од 24. октобра 1870. године и бр. 128 од 28. октобра 1870. године.

The Constitution of the Principality of Serbia in the name of His Highness Prince Milan M. Obrenović IV of Serbia promulgated and published by the regents of His Highness the Prince, stating that the National Assembly in Kragujevac decided thereon on Pentecost in 1869 (Regents' Constitution), State Printing Office, Belgrade, 1869.

² Rules of Order at the Council of State Act, *Serbian Journal No.* 127 of 24.10.1870 and No. 128 of 28.10.1870.

овог рада посвећено генези органа који је био основ за стварање Државног савета у систему државне власти са кратким прегледом историјских дешавања која су директно утицала на њу. Следећа три поглавља посвећена су историјском развоју управног судства кроз три фазе. Прва је почела доношењем Намесничког устава и установљењем Државног савета као првог управног суда, када је управно судство било организовано по француском моделу као део извршне власти (1869-1941). Поновним увођењем управног спора у правни систем 1952. године започиње фаза у којој су управне спорове решавала управна одељења редовних и судова специјализоване (посебне) надлежности и траје до краја 2009. године. Оснивањем и почетком рада Управног суда (једностепеног суда посебне надлежности у оквиру система судске власти) са Врховним касационим судом као највишим судом који одлучује о ванредним правним средствима у управном спору, започела је 1. јануара 2010. године трећа фаза која траје и данас.

Овакав приступ, поред неопходне систематичности, омогућава и боље сагледавање предности и недостатака досадашњих управно-судских система и динамике којом су се промене дешавале у оквиру различитих облика државног уређења кроз које је Србија пролазила, почев од Кнежевине Србије, затим Краљевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевине Југославије све до 1941. године, али и након 1952. године, када је у Федеративној Народној Републици Југославији поново установљен управни спор, па све до друге деценије ХХІ века када је основан и почео са радом Управни суд. Истовремено, одабир овакве теме је извршен са намером да се допринесе бољем разуме-

ment, as well as the beginning of creation of the first bodies of authority from which the administrative judiciary has developed. This is why the first chapter of this paper is dedicated to the emergence of an authority which served as the basis for the creation of the Council of State in the system of state authorities with a brief overview of historical developments that directly affected it. The next three chapters are dedicated to the historical development of the administrative judiciary through three stages. The first started with the adoption of the Regents' Constitution and establishment of the Council of State as the first administrative court, when the administrative judiciary was organized according to the French model as part of the executive authorities (1869-1941). The reintroduction of the administrative dispute in the legal system in 1952 marked the beginning of the phase during which the administrative disputes were decided upon by the administrative departments of ordinary and specialized courts, which lasted until the end of 2009. The establishment and beginning of operation on January 1, 2010 of the Administrative Court (single-tier court of special jurisdiction within the system of judicial authorities) with the Supreme Court of Cassation as the highest court deciding on extraordinary legal remedies in the administrative dispute, marked the beginning of the third phase, which is still ongoing.

In addition to being systematic, which is necessary, this approach also enables better grasping of the advantages and shortcomings of the existing administrative-judicial systems and pace of changes within different types of government organization Serbia went through, starting from the Principality of Serbia, through the Kingdom of Serbia, Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Kingdom of Yugoslavia until 1941 as well as after 1952, when the administrative dispute was re-established in the Federative People's Republic of Yugoslavia and all the way until the second decade of the 21st

вању савременог система и тиме омогући лакше препознавање правног и институционалног оквира у коме управни спор и управно судство треба да буду уређени у будућности.

2. Од Синода до Државног савета (1804-1869)

У првим деценијама XIX века након два народна устанка чији је циљ био ослобођење од турске доминације, Србија је све до 1830. године и даље била само "побуњеничка област, провинција турске царевине са унутрашњом аутономијом". Иако је у том периоду сва власт била концентрисана у рукама двојице народних вођа, прво Карађорђа Петровића, а затим Милоша Обреновића, већ 1804. године започеле су активности на формирању законодавне, извршне и судске власти. Без обзира што су услови живота српског народа почетком XIX века са веома ниским степеном друштвеног, економског и културолошког развоја омогућили јаку централистичку владавину двојице народних вођа, врло брзо по покретању Првог српског устанка настала је потреба да се формирају први органи власти. Већ 1805. године успостављен је колегијални орган, формиран од устаничких војних команданата (Синод) који је 1807. године променио назив у Правитељствујушчи совјет

century, when the Administrative Court was established and started working. At the same time, this topic was chosen in order to help better understand the modern system and thus facilitate the recognition of the legal and institutional framework in which the administrative dispute and administrative judiciary should be regulated in future.

2. From the Synod to the Council of State (1804 - 1869)

In the first decades of the 19th century after two uprisings that had been aimed at liberating Serbia from the Ottoman domination, until 1830, Serbia still remained a "rebel area, an internally autonomous province of the Turkish Empire.³ Although the two popular leaders, primarily Karadorde Petrović, and then Miloš Obrenović, had all the power in their hands, the activities aimed at establishing the legislative, executive and judicial branches of power started as early as in 1804. Although the living conditions of the Serbian people in the early 19th century, with a very low level of social, economic and cultural development, enabled a strong centralist rule of the two popular leaders, very soon after the outbreak of the First Serbian Uprising, the need was created for establishing the first bodies of authority. A collegiate body, made up of military commanders who participated in the Uprising (Synod) was established as soon as in 1805, while in 1807, it changed its name into the Serbian Governing Council (Prav-

³ Данило Данић, *Развишак админисшрашивної судсшва у Србији и осшале скуйљене расйраве из јавної йрава*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1926, стр. 37.

Danilo Danić, Razvitak administrativnog sudstva u Srbiji i ostale skupljene rasprave iz javnog prava, Geca Kon Publisher and Bookstore, Belgrade, 1926, p. 37.

сербски, а затим у Сенат или Правитељствујушчи совјет народни сербски. Овај орган је судио, управљао и делио целокупну власт са Карађорђем, који га је, након проглашења за врховног вођу 2. јануара 1811. године, потпуно потчинио својој власти.

Након 1815. године започело је поновно формирање државне власти сада под вођством Милоша Обреновића кога је Народна скупштина изабрала за кнеза 19. децембра 1815. године. Након тога је установљена Народна канцеларија или Велики народни суд који је вршио управну и судску власт и све до 1820. године се налазио под искључивом влашћу кнеза. Током 1825. године поново је, од нахијских старешина, успостављен "Совјет сербски" са два одељења, којим је фактички владао кнез и 1826. године прописао његову надлежност. У оквиру овог органа судску власт је вршио Велики народни суд, док се друго одељење звало Совјет и имало је управну надлежност. Међутим, све одлуке Совјета могле су да опстану тек када их кнез одобри. Совјет је био укинут 1827. године оснивањем Кнежеве свите, 4 која је помагала кнезу у вођењу државних послова и из које су се касније развили посебни ресори на челу са попечитељима (касније министрима) којима је од 1834. године кнез поверавао засебне гране управе. Милош је био неограничени владар до 1830. године, јер никаквог законодавства није било. Одређивао је обавезна правила у управним пословима и у судовању и при томе сам судио и управљао.5

iteljstvujušči Sovjet Serbski), and then into the Senate or the Serbian National Governing Council (*Praviteljstvujušči Sovjet Narodni Serbski*). This body adjudicated, ruled and shared the power with Karađorđe, who completely subjugated it after being declared the supreme leader on January 2, 1811.

After 1815, the re-establishment of state authorities started, although this time under the leadership of Miloš Obrenović, who was elected Prince by the National Assembly on December 19, 1815. After this, the National Office or the Grand National Court was established, which exercised the administrative and judicial authority and remained until 1820 under the sole authority of the Prince. In 1825, the two-department Serbian Council (Sovjet Serbski), made up of the nahiye heads, was established, which was, in reality, ruled by the Prince, who in 1826 regulated its jurisdiction. Within this body, the Grand National Court exercised judicial authority, while the other department was called the Sovjet (Council) and had the administrative jurisdiction. However, all decisions of the Sovjet could survive only after being approved by the Prince. The Sovjet was abolished in 1827, after the establishment of the Prince's Guard⁴, which helped the Prince deal with state affairs and from which separate portfolios developed, headed by popečitelji (who were later called ministers) who had been entrusted individual branches of administration by the Prince since 1834. Miloš had limitless power until 1830, since there was no legislation. He imposed mandatory rules in administrative activities and in judicial affairs and, on top of that, adjudicated and ruled on his own.⁵

⁴ Слободан Јовановић, Коста Кумануди, *Основи јавної йрава Краљевине Србије*, Књижара Геце Кона, Београд 1909, стр. 45.

⁵ *Ibid.*, стр. 45.

⁴ Slobodan Jovanović, Kosta Kumanudi, Osnovi javnog prava Kraljevine Srbije, Geca Kon Bookstore, Belgrade, 1909, p. 45.

⁵ *Ibid.*, p. 45.

Хатишерифом (царским ферманом) из 1830. године било је признато Србији право на унутрашњу аутономију и кнезу Милошу наследна кнежевска титула, али и наложена обавеза да оснује посебан Совјет (Савет) који би са њим делио власт и био састављен од народних старешина. Оклевање да се овај савет оснује довело је до доношења "Сретењског" устава⁶ 1835. године, првог писаног устава у Србији којим су биле дате основе државног уређења и први пут постављено начело поделе власти и то на: законодатељну, законоизвршитељну и судејску. Требало је да законодавну и извршну врше кнез и Савет заједно,⁸ а судску власт, у име кнеза, судови установљени у три степена (окружни судови, Велики суд у другом степену, као апелација и Совјет државни који ће одредити једно одељење као судилишче у трећем и четвртом степену). Чиме је први пут Савету поред законодавне и управне прописана и судска надлежност. Овај устав је садржао и одредбе о судској независности и прописивао да "судија не зависи у изрицању своје пресуде ни от кога у Сербији до од законика Србског; никаква ни већа ни мања, власт у Србији нема право отвратити га од тога, или заповедити му, да другачије суди, него што му закони предписују". Ово је био први покушај да се судска власт

The 1830 Hatt-i Sharif (imperial order), recognized Serbia's right to internal autonomy and Prince Milos's hereditary title of a prince, and ordered him to establish a special Sovjet (Council) with which he would share power and which would be made up of national officers. The hesitation to establish this Council led to the adoption of the Sretenje (Candlemas) Constitution⁶ in 1835, Serbia's first written constitution, which provided the basis for the government organization and for the first time established the principle of division of power into the: legislative, executive and judicial⁷. The legislative and executive powers were to be executed by the Prince and the Council together8, while the judicial power, on behalf of the Prince, was to be executed by courts in three instances (district courts, the Grand Court in the second instance, as the appellate court, and the State Sovjet, which appointed a department as the court in the third and fourth instance)9. The Council has thus for the first time been granted judicial powers in addition to the legislative and administrative ones. This Constitution also contained provisions on judicial independence and said that the "judge, in passing his judgment, does not depend on anybody in Serbia, but the Serbian Code; none of the authorities in Serbia, either big or small, has the right to prevent him in this or to order him to decide differently than according to what the laws proscribe "10. This was the first attempt to regulate

⁶ Усшав Књажевсшва Сербије издан и заклешвом йошврђен о Срешењској скуйшшини 1835. *ioguне*, Књажеско-србска типографија, Крагујевац 1835.

⁷ *Ibid.*, чл. 5.

⁸ Ibid., чл. 6.

⁹ *Ibid.*, чл. 78.

¹⁰ Ibid., чл. 80.

The Constitution of the Principality of Serbia, Issued and Confirmed by Oath at the Sretenje Assembly in 1835, *Typography of the Principality of Serbia*, Kragujevac, 1835.

⁷ *Ibid.*, Art. 5.

⁸ *Ibid.*, Art. 6.

⁹ *Ibid.*, Art. 78.

¹⁰ Ibid., Art. 80.

регулише правним прописима и да се потпуно издвоји од законодавне и извршне. Међутим, Устав је био врло брзо укинут, апсолутна власт кнеза се наставила, а Савет је постепено постао канцеларија која је спроводила кнежеве одлуке.

Због потребе да се ограничи кнежевски апсолутизам, да се држава уреди на један потпуно нов начин који је подразумевао детаљну државну организацију и уређен правни поредак као гаранцију правне сигурности, под притиском страних сила а и под утицајем идеја касније познатих као уставобранитељске, донет је Устав, у историји познат као "Турски" који је био на снази све до 1869. године. Званичним почетком власти уставобранитеља сматра се 1842. година када је на власт дошао кнез Александар Карађорђевић и она траје све до Светоандрејске скупштине 1858. године и поновне власти кнеза Милоша. Турским уставом је такође афирмисано начело поделе власти. Законодавну су вршили кнез и Совјет (Савет) од 17 чланова. Њих је постављао кнез, али се нису могли сменити без разлога, сем ако би се код Високе порте доказало да су радили противно законима, уредбама и интересима земље. 12 Значајно су проширена законодавна овлашћења Савета. Први пут је добио надлежност да врши надзор над министрима и ово овлашћење Савета представља почетак контроле рада управе. Проширена надлежност Савета ограничавала је апсолутну власт кнеза. Судску власт су вршили судови који су били тростепени и то:

judicial authorities by legal regulations and to separate them completely from the legislative and executive branches. However, the Constitution was revoked quickly, the Prince's absolute power continued and the Council gradually became an office implementing the Prince's decisions.

As a result of the need to limit the Prince's absolutism. to organize the state in a completely new way that included a detailed organization of the state and regulated legal order as a guarantor of legal certainty, under the pressure of foreign forces and under the influence of ideas of a group of people later called the Defenders of the Constitution (Ustavobranitelji), a Constitution, which is known is history as the Turkish Constitution¹¹ was adopted and remained in force until 1869. The Defenders of the Constitution officially started ruling in 1842, when Prince Aleksandar Karađorđević came to power and their rule lasted until the Saint Andrew's Day Assembly in 1858 and return to power of Prince Miloš. The Turkish Constitution also reaffirms the principle of separation of powers. The legislative power was in the hands of the Prince and the 17-member Sovjet (Council). They were appointed by the Prince, but they could not be replaced without a reason, except if it were proved at the Sublime Porte that they had worked in contravention to the laws, decrees and interests of the country¹². The legislative competences of the Council were significantly expanded. For the first time, it became competent to supervise ministers and this competence of the Council represented the beginning of judicial review of the administration. The ex-

¹¹ Султански Хатишериф од 10/22 до 12/24 децембра 1838. године, *Новине сербске из 1839. їодине*, Архив Србије.

¹² *Ibid.*, чл. 6-17.

Sultan's Hatt-i Sharif from 10/22 to 12/24 December 1838, *Novine Serbske*, 1839, Archives of Serbia, accessed on: 30.07.2019

¹² *Ibid.*, Art. 6-17.

примирителни, судови првог степена и Апелациони, а 1846. године установљен је Врховни суд, као суд трећег и последњег степена. Устав је изричито прописивао да се управна власт не може мешати у судске послове13 чиме је извршено разграничење судске и извршне власти. Уведено је начело законитости у државну управу. Турски устав је иначе означио и почетак периода писаних закона па је од 1838. до 1840. године донето неколико значајних устројенија (закона), а након 1842. године и велике кодификације из области грађанског, кривичног и трговачког права. Један од тих новодонетих закона било је Устројеније Совјета Књажевства Србског¹⁴ од 29. априла 1839. године којим је основан Совјет (Савет). Управо је ово био орган из кога се развио Државни савет у оквиру ког је 1869. године настао први управни суд. Све до 1941. године, са различитим обимом и врстом овлашћења у појединим периодима, био је веома значајан орган у систему државне власти, а стогодишњица његовог оснивања обележена је 1939. године. Турски устав је иначе ограничио власт кнеза Милоша и довео до његове абдикације 1839. године и до промене династије 1842. године. Период 1838-1858. године је карактеристичан по јачању државне власти, јачању, великој моћи и утицају Савета, стварању и јачању чиновништва као и по успостављању нове организације судске власти која је представљала модерно правосуђе са писаним законима. Доношењем Измена

panded competence of the Council limited the Prince's absolute power. The judicial power was executed by three-tier courts: rural, first-instance, and appellate courts, while the Supreme Court was established in 1846 as the court of third and last instance. The Constitution said specifically that the administrative authorities could not interfere in judicial affairs¹³, which meant that the judicial and executive powers had been separated. The principle of legality was introduced in the state administration. The Turkish Constitution also marked the beginning of the period of written legal acts, so that several important acts were adopted between 1838 and 1840, and after 1842, the major codifications in the field of civil, criminal and commercial law were carried out. One of the newly adopted acts was the Organization of the Sovjet of the Serbian Principality Act¹⁴ of April 29, 1839, under which the Sovjet (Council) was established. This was the authority from which the Council of State developed, within which in 1869 the first administrative court was created. All the way until 1941, with different scopes and types of competences in individual periods, it remained a very important body in the system of state authorities and the 100th anniversary of its establishment was marked in 1939. The Turkish Constitution limited the powers of Prince Miloš and led to his abdication in 1839 and change of dynasty in 1842. The period between 1838 and 1858 is characterized by the strengthening of state authorities, by the strengthening, great power and influence of Council, by the creation and strengthening of civil servants and by the establishment of a new organ-

¹³ *Ibid.*, чл. 44.

¹⁴ Устројеније Совјета Књажевства Србског, *Новине сербске*, бр. 18 од 6. маја 1839. године.

¹³ Sultan's Hatt-i Sharif from 10/22 to 12/24 December 1838, Art. 44.

¹⁴ Organization of the *Sovjet* of the Serbian Principality, Novine Serbske No. 18 of May 6, 1839

и допуна Устројенија Совјета Кнежевства Србског¹⁵ Савет је постао главни орган извршне власти. Кнез је могао да поставља за саветнике само кандидате које му је Савет предложио, а министри су могли да буду постављани само из редова саветника. У овом периоду донет је још један веома значајан закон, Устројеније Главне контроле. Овај орган је формиран од посебног одељења Савета које води порекло од Рачунџијнице правителствене и у њеној надлежности је било контролисање прихода и расхода државе, општина, а од 1862. године и црквених, манастирских и разних фондова да би јој Уставом из 1888. године била дата надлежност и рачунског суда.

Владавина кнеза Михаила у политичкој историји Србије сматра се периодом просвећеног апсолутизма, са акцентом на националном и културном. В С обзиром на структуру становништва, услове у којима се до тада живело и дотадашњи степен развоја, кнез је сматрао да је Србији била мање потребна власт заснована на слободама и демократији, а више јака централна власт са уређеним здравством, образовањем, културом. При таквој политичкој одредници Турски устав је био препрека коју без сагласности Порте није могао да уклони, јер је Србија још увек била аутономна, али ипак вазална кнежевина при турској царевини. Због тога је

ization of judicial authorities which represented a modern judiciary with written legal acts. After the adoption of the Amendments to the Organization of the Sovjet of the Serbian Principality Act¹⁵ the Council became the main executive authority. The Prince could appoint as counsellors only the candidates proposed by the Council and the ministers could be appointed only from amongst the counsellors. Another very important act, the Organization of the Principal Audit Act, was adopted in this period¹⁶. This authority was established out of the special department of the Council, which stems from the State Audit (Račundžinica Pravitelstvena) and it was in charge of auditing the revenues and expenditure of the state, municipalities and, as of 1862, also of the church, monasterial and other different funds¹⁷. In addition to this, the 1888 Constitution granted it the jurisdiction of the Court of Accounts.

Prince Mihailo's rule in Serbia's political history is regarded as the period of enlightened absolutism, with the stress on the national and cultural. In view of the population structure, conditions in which people lived at that time and the then degree of development, the Prince believed that what Serbia needed less was a government based on freedoms and democracy and that, instead, it needed a strong central government with well-regulated health care, education and culture. With such political aims, the Turkish Constitution represented an obstacle that could not be

¹⁵ Измена и допуна Устројенија Совјета Књажевства Србског, *Новине сербске*, бр. 51 од 3. маја 1858. године.

¹⁶ Устројеније Главне контроле, Новине сербске, бр. 61 од 29. јула 1844. године.

¹⁷ С. Јовановић, К. Кумануди, стр. 151-152.

¹⁸ Д. Данић, стр. 18-21.

Amendments to the Organization of the Sovjet of the Serbian Principality, *Novine Serbske* No. 51 of 3.5.1858

¹⁶ Organization of the Principal Audit, Novine Serbske No. 61 of 29.7.1844

¹⁷ Slobodan Jovanović, Kosta Kumanudi, pp. 151-152.

¹⁸ Danilo Danić, pp. 18-21.

кнез низом устројенија (закона) који су били у супротности са Турским уставом елиминисао његово дејство. Да би се пре свега отклонио велики утицај Савета на одлуке кнеза донет је Закон о устројству Државног савета, 19 којим је било прописано да чланове Државног савета бира и поставља сам кнез²⁰ што је значило да су саветници у потпуности зависили од њега. Државни савет је постао бирократска институција. Не само што је кнез био главни учесник у доношењу закона, постављао и мењао министре, већ је доносио "правила"21 којима је мењао законе. У стварности кнез је вршио законодавну и извршну власт, при чему је судска власт једино била и даље у облику у коме је формирана за време уставобранитеља. На овај начин успостављен је систем који је имао сва обележја бирократског централизма што је неминовно водило значајним променама у систему државне власти и друштвеног уређења.

removed without the agreement of the Porte, because despite its autonomy, Serbia was still a vassal principality of the Ottoman Empire. This is why the Prince used a series of legal acts which were contrary to the Turkish Constitution, to eliminate its effects. Mostly in order to remove the Council's great influence on Prince's decisions, the Organization of the Council of State Act was adopted¹⁹, under which the Council of State members were selected and appointed by the Prince himself²⁰ which meant that the councilors completely depended from him. The Council of State became a bureaucratic institution. Not only that the Prince played the main role in the adoption of legal acts and appointed and replaced ministers, he also adopted "rules"21 through which he amended legal acts. In reality, the Prince executed both legislative and executive powers, while the judicial power was the only one that retained the same format as under the Defenders of the Constitution, when it was established. A system, which was thus established, had all the characteristics of the bureaucratic centralism, which inevitably led to significant changes in the system of state authorities and government organization.

¹⁹ Устројеније Државног совјета, *Новине сербске*, бр. 119 од 29. августа 1861. године.

²⁰ Ibid., чл. 17.

²¹ Правило бр. 2455 од 8. децембра 1861. године којим је измењен Закон о чиновницима грађанског реда, *Новине сербске* из 1861. године, Архив Србије.

¹⁹ Organization of the State Sovjet, Novine Serbske No. 119 of 29.8.1861

²⁰ Ibid., Art. 17.

Rule No. 2455 of 8.12.1861, amending the Act on Civil Servants, Novine Serbske in 1861, Serbian State Archives, accessed on: 30.07.2019

3. Државни савет – од првог до Врховног управног суда (1869-1941)

Након смрти кнеза Михаила указала се прилика да се уведу промене у политички живот Србије. Кнежевску власт су преузели намесници малолетног кнеза Милана Обреновића и уз снажан утицај либералних идеја које су од средине XIX века преко младих људи, школованих у Европи, преношене у Србију, 1869. године је донет "Намеснички" устав. Посебно је значајан зато што се његово доношење сматра почетком: уставности, конституционализма и Народне скупштине као законодавног органа.

Законодавна власт је припала Народној скупштини и кнезу који је био и на врху извршне власти. Прописивањем да "сваки Србин има право да се жали на противзаконе поступке власти и да ако виша власт нађе да је жалба неоснована, дужна је да жалитеља у своме решењу извести о основима са којих му жалбу не уважава. "22 установљено је начело законитости, али и право на образложену одлуку. Од дотадашњег Државног совјета (Савета) установљен је Државни савет који је изгубио законодавну, али је добио веома значајну, судску, власт, "право да разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима".23 Истовремено је задржао саветодавну функцију (давао је мишљења влади о предметима које би му она предложила, на позив владе израђивао је и испитивао законске пројекте, одобравао задуживање државе, отуђивање општинских

3. The Council of State – From the First Court to the Supreme Administrative Court (1869 - 1941)

The death of Prince Mihailo created an opportunity for a change in Serbia's political life. The prince's power was taken over by the regents of Prince Milan Obrenović, who was a minor, and under a strong influence of liberal ideas which had been coming to Serbia since mid-19th century through young people who were educated in Europe, the Regents' Constitution was adopted in 1869. It is particularly important because its adoption is regarded to be the beginning of: constitutionality, constitutionalism and the National Assembly as the legislative authority.

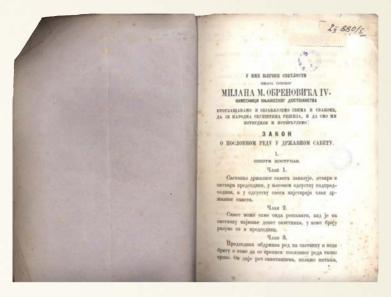
The legislative authority was granted to the National Assembly and the Prince who was also at the helm of executive power. The principle of legality and the right to an explained decision was established and reflected in the following: "any Serb has the right to complain of illegal actions of authorities and, if a higher authority finds that the appeal does not have grounds, it is required to inform the appellant in its decision about the grounds for not upholding his appeal."²² The State *Sovjet* (Council) became the Council of State, which lost its legislative power, but received the very important, judicial power, "the right to review and resolve appeals against ministerial decisions in disputed administrative issues."²³ At the same time, it kept the advisory function (it provided opinions to the government on cases it proposed to it, it drafted and reviewed acts at the government's invitation, approved the

²² Намеснички устав, чл. 33.

²³ Івід., чл. 90.

²² The Regents' Constitution, Art. 33.

²³ Ibid., Art. 90.



Закон о пословном реду у Државном савету, Државна штампарија, Београд, 1870. године извор: Библиотека Правног факултета Универзитета у Београду

Rules of Order at the Council of State Act, State Printing Office, Belgrade, 1870 source: Law Faculty Library, University of Belgrade

непокретних добара и др.) и функцију органа активне управе (решавао сукобе надлежности између административних власти, решавао да ли има по закону места заузимању приватних непокретних добара за општенародне потребе и др). Добијањем судске надлежности у административном (управном) спору, Државни савет је постао први управни суд у историји српске државе. Ово је био модел који је подразумевао независно управно судство у оквиру система извршне власти који у Француској у развијеној форми постоји и данас.

Следеће 1870. године донет је Закон о пословном реду у Државном савету који је дефинисао административни (управни) спор као спор "само између приватног лица с једне и управне власти с друге стране; а постоји онде где је наредбом или решењем управне власти право приватног повређено противу законих наређења. По томе није спор онде где је законом остављено министру

taking of loans by the state, alienation of municipal real estate, etc.) and function of a body of active administration (it solved conflicts of jurisdiction between administrative authorities, decided whether private property could be seized for general needs of the people under the law, etc.). After getting the judicial competences in the administrative dispute, the Council of State became the first administrative court in the Serbian state history. This model required an independent administrative judiciary within the system of executive authorities, which exists in France even today in a more developed form.

In 1870, the Rules of Order at the Council of State Act was adopted and it defined the administrative dispute as a dispute "only between a private person on one side and the administrative authority on the other; and it exists in cases where an order or decision of an administrative authority has violated a private right in contravention of the mandates of law. According to this, it is not a dispute if the law leaves

или административној власти како да поступа, оцени и реши ствар". Вез обзира на то да ли је ова прва дефиниција управног спора била довољно прецизна и којом се динамиком вршило унапређење система управног судства и управног спора у Србији, Намеснички устав и Закон о пословном реду у Државном савету су означили историјски помак у развоју државе и права на овим просторима. Развојем института управног спора судска функција Државног савета је била све више афирмисана, па је од 1921. године до Другог светског рата Државни савет био највиши управни суд у земљи. Уз чињеницу да је Србија постала уставна кнежевина, да је Намесничким уставом поставила темељ управном судству међу првим државама у Европи, створена је могућност да постане и модерна правна држава.

Чланови Државног савета које је по Намесничком уставу постављао кнез, били су чиновници. Њихов број није могао да буде мањи од 11 нити већи од 15. Кнез је постављао председника и потпредседника из реда саветника, али су они вршили ове дужности "докле Књаз не нађе за сходно да их другима замени". Сигурно је да овакав начин постављења није пружао гаранције независности и то ће се делимично променити тек следећим уставом када Народна скупштина почне да бира половину саветника. Услови за постављење су били да кандидат има најмање 35 година живота, 10 година државне службе и да има непокретно имање у

it to the minister or administrative authority to decide how to act, assess and solve a matter."24 Regardless of whether the first definition of the administrative dispute was precise enough and regardless of the pace of the improvement of the administrative judiciary and administrative dispute systems in Serbia, the Regents' Constitution and the Rules of Order at the Council of State Act represented a historic step forward in the development of the state and law in this area. As the administrative dispute developed, the judicial function of the Council of State became more and more affirmed and between 1921 and World War II, the Council of State was the highest administrative court in the country. Since Serbia had become a constitutional principality, and that the Regent's Constitution had laid the foundations of the administrative judiciary among the first countries in Europe, the possibility was created for it to become a modern rule-of-law state.

The Council of State members, who were appointed by the Prince according to the Regent's Constitution, were civil servants. There could not be less than 11 or more than 15 of them. The Prince appointed the president and vice president from amongst the councilors, but they performed these duties "until the Prince decides to replace them by others."²⁵ This type of appointment certainly did not ensure guarantees of independence and this will partly change only in the next Constitution, when the National Assembly starts to elect one half of the councilors. In order to be appointed, a candidate had to be at least 35, to have 10 years of civil service and to have real estate in Serbia. The 1870 Rules of Order at

²⁴ Закон о пословном реду у Државном савету, *Срйске новине*, бр. 127 од 24. октобра 1870. године и бр. 128 од 28. октобра 1870. године, чл. 35.

²⁵ Намеснички устав, чл. 91.

²⁴ The Rules of Order at the Council of State Act, *Srpske Novine No.* 127. of 24.10.1870 and No. 128. of 28.10.1870, Art. 35.

²⁵ The Regents' Constitution, Art. 91.

Србији. Закон о пословном реду у Државном савету из 1870. године је ближе регулисао не само устројство већ и поступак пред Државним саветом и садржао је три главе и закључак. Прва глава се односила на општи поступак, друга на нарочити поступак при законским предлозима и трећа на нарочити поступак у спорним административним питањима (правила управног спора). У оквиру треће главе било је прописано овлашћење Савета да врши надзор над Главном контролом, али и да ако "услед тога примети какве неисправности онда ће дотичном министру обратити на то пажњу преко председника министарског савета". 26 Закључком овог закона прописано је време одмора, право на одсуство саветника, поступање у хитним предметима, као и ко потписује "закључења" Савета. Управни спор се покретао жалбом, а Савет је могао да одлучује ако је било присутно 9 чланова укључујући и председника.

У првој години рада било је свега 40 жалби од којих је 22 одбачено, а 1873. године 45 жалби од којих је само 10 узето у поступак.²⁷ У току 1883. године било је 95 жалби, али се само у 45 Савет сматрао надлежним, док је 1882. године било 52 жалбе од којих је 30 узето у разматрање. Од 112 жалби поднетих 1885. године само је 10 усвојено. При томе највише жалби је било на решења министара унутрашњих дела, финансија и правде.²⁸

Уз евидентни историјски значај оснивања Држав-

the Council of State Act more closely regulated, not only the organization, but also the procedure before the Council of State and was made up of three chapters and a conclusion. The first chapter referred to the general procedure, the second to special procedure in connection with proposed acts and the third to the special procedure in disputed administrative issues (rules of the administrative dispute). The third chapter regulated the Council's authority to supervise the Principal Audit, but if "as a result of this it observes any irregularities, then it will inform the relevant minister thereof through the president of the ministerial council."26 The conclusion of this Act regulates the time of vacation, councilors' right to absence, action in urgent cases and who signs the conclusions of the Council. The administrative dispute was initiated by an appeal and the Council could decide if nine members were present, including the president.

In the first year, there were just 40 appeals, 22 of which were dismissed, and in 1873 45 appeals, 10 of which were taken into consideration.²⁷ During 1883, there were 95 appeals, but the Council believed that it had jurisdiction for just 45 of them, while in 1882 there were 52 appeals, 30 of which were taken into consideration. Out of the 112 appeals filed in 1885, only 10 were upheld. The largest number of appeals were filed against the decisions of the ministers of internal affairs, finance and justice.²⁸

With the obvious historical importance of establishment of the Council of State as the first administrative court, its beginnings were not easy at all. Since the establishment, the

²⁶ Закон о пословном реду у Државном савету, *Срйске новине*, бр. 127 од 24. октобра 1870. године и бр. 128 од 28. октобра 1870. године, чл. 51.

²⁷ Д. Данић, стр. 30-32.

²⁸ Ibid., стр. 38.

²⁶ The Rules of Order at the Council of State Act, Srpske Novine No. 127. of 24.10.1870 and No. 128. of 28.10.1870, Art. 51.

²⁷ Danilo Danić, pp. 30-32

²⁸ *Ibid.*, p. 38.

ног савета као првог управног суда, почетак његовог рада није био нимало лак. Од оснивања развој ове врсте судства је био везан за напредак конституционализма и пратио је доношење устава. Постепено је напредовао како у погледу предмета и тока поступка, уређења и организације суда и статуса саветника као судија, тако и у погледу смањења утицаја извршне власти на одлуке Савета. Почев од тога да је појам приватног лица као подносиоца жалбе уско тумачен, да положај жалиоца није био изједначен са положајем министра као туженог, до тога да је велики проценат ионако малобројно поднетих жалби одбациван или није узиман у разматрање, да судска пракса није била уједначена, произлази да у почетку рада заштита права у управном спору није била адекватна. Чак је почетак судовања Државног савета обележила тенденција да се спорови решавају у корист министара, а на штету приватних лица. Захваљујући бројним радовима из области историје права који су настали у првој половини ХХ века постоје и подаци да након оснивања "Државни савет није испуњавао готово ниједан услов за добро и правилно одлучивање, како због тога што су саветници били обични чиновници који су зависили од Кнеза, тако и због тога што се још увек није тражило правно образовање као један од услова за њихов избор".29

У међувремену од доношења Намесничког устава, дошло је до знатних политичких промена у Кнежевини. Малолетни кнез је након пунолетства преузео власт, Србија је 1878. године стекла независност, а 1882. године постала краљевина. Оваква значајна дешавања неминовно су довела до промена у политичким струк-

development of this type of judiciary stood in connection with the development of constitutionalism and followed the adoption of the Constitution. It gradually progressed, both in terms of cases and course of proceedings, composition and organization of the court and the status of councilors as judges, and in terms of reduced influence of executive authorities on the Council decisions. Starting from the narrow interpretation of a private person as the appellant, that the position of the appellant was not equal to the position of the minister as the sued party, to the fact that a large percentage of the otherwise few appeals was dismissed or not taken into consideration, that the case law was not harmonized, it turns out that the protection of rights in the administrative dispute was initially inadequate. The beginning of judicial activity of Council of State was marked by the usual resolution of disputes to the benefit of ministers, and to the detriment of private persons. Owing to numerous papers on the history of law, created in the first half of the 20th century, we have data that after its establishment "the Council of State did not fulfil nearly any of the requirements for good and proper decision-making, both because the councilors were ordinary civil servants who depended on the Prince, and because legal education was still not requested as one of the requirements for their selection."29

In the meantime, after the adoption of the Regents' Constitution, significant political changes occurred in the Principality. The Prince took power when he came of age, Serbia gained independence in 1878, and became a kingdom in 1882. Such important developments inevitably led to changes in the political structures, which all led to the

²⁹ Івід., стр. 30.

²⁹ Danilo Danić, p. 30.

турама, што је све довело и до доношења Устава 1888. године.³⁰ Повећан је број саветника на 16 од којих је 8 именовао краљ, а 8 бирала Народна скупштина и то тако што је краљ предлагао скупштини листу од 16 кандидата између којих је она бирала 8, које је краљ постављао за саветнике. Народна скупштина је предлагала краљу листу од 16 кандидата од којих је он постављао 8 за саветнике. Државни саветници су постављани доживотно. Председника и потпредседника је постављао краљ из редова саветника, али сада на период од 3 године. И даље су били државни чиновници, али без своје воље нису могли да буду смењени нити премештени на друго звање. Могли су да буду пензионисани са навршених 40 година државне службе или 65 година живота или ако због болести нису могли више да врше своју дужност. Услови за постављење у погледу година живота и државне службе су били исти као по претходном Уставу, али је сада била прописана стручна спрема ("да су свршили у Србији или на страни какав факултет или какву вишу стручну школу која стоји



Извештај о раду Државног савета за 1891. годину, Српске новине бр. 2 од 3. јануара 1891. године извор: Архив српских и југословенских службених гласила

Report on Work of the Council of State, Serbian Journal No. 2 of 3rd January 1891 source: Serbian and Yugoslav Official Journals Archive adoption of the Constitution in 1888.30 The number of councilors increased to 16, where 8 of them were appointed by the king, and the other 8 were elected by the National Assembly in such a way that the king proposed a list of 16 candidates to the Assembly, of which they elected 8, whom the king appointed councilors. The National Assembly proposed a list of 16 candidates to the king, and he appointed 8 of them councilors. The councilors of state were appointed for life. The president and vice president were appointed by the king from amongst the councilors, but to a period of 3 years. They remained civil servants, but could not be replaced or transferred to another office against their will. They could retire after completing 40 years of civil service or upon turning 65, or if an illness prevented them from performing their duties. The requirements for appointment as regards the age and civil service remained the same as in the previous Constitution, and the only difference was that there was an educational requirement (that they graduated from a faculty in Serbia or abroad or another school of higher professional educa-

³⁰ Устав за Краљевину Србију, Срйске новине, бр. 282 од 23. децембра 1888. године.

The Constitution of the Kingdom of Serbia, Srpske Novine No. 282 of 23 December 1888.

у реду од факултета"). 31 Овим Уставом је први пут прописана обавезност решења Државног савета. 32 Иако за непоштовање примедби Савета од стране министара нису биле прописане санкције, прописивање обавезности је био велики напредак у односу на предходни Устав, јер је на тај начин ипак појачана судска контрола аката министара. При томе развој овог института у смислу проналажења ефикасног механизма који би био гарант поштовања овог принципа ни данас још увек није завршен. Знатно је проширена надлежност Савета који је постао и дисциплински суд за чиновнике, 33 али и надлежан да доноси завршна решења о жалбама која се тичу избора за окружне скупштине и одборе, и општинских избора.³⁴ Нова уставна решења упућивала су на потребу доношења одговарајуће законске регулативе у погледу поступка и организације Државног савета, па је донет Закон о пословном реду у Државном савету. 35 Поред дела који је садржао одредбе о општем поступку, имао је посебне одељке о: поступку при изради и претресу законских предлога; изборима које врши Државни савет (сачињавању кандидационе листе за упражњена места у Главној контроли, Касационом и Апелационом суду), решавању Државног савета по Закону о општинама (први пут прописана заштита права на избор и изборног права на нивоу општина), Савету као дисциплинском суду, разматрању министарских решења у административним

tion equal to a faculty³¹). This Constitution for the first time regulated the mandatory character of rulings of the Council of State³². Although no sanctions have been envisaged for ministers if they failed to observe Council's remarks, the regulation of the mandatory character of rulings was a big step forward compared to the previous Constitution, because this stepped up it the judicial review of ministerial acts. Also, the development of this instrument, in terms of finding an efficient mechanism that would guarantee the observation of this principle has still not been completed. The Council's jurisdiction was significantly expanded and also became a disciplinary court for civil servants,33 as well as competent for issuing final decisions on appeals concerning elections for district assemblies and committees, and for municipal elections.34 New constitutional solutions pointed to the need for adopting the appropriate legal regulations regarding the procedure and organization of the Council of State, and the Rules of Order at the Council of State Act was adopted.³⁵ In addition to the part which contained provisions on the general proceedings, it also had special paragraphs on the: procedure for the drafting and review of proposed legal acts; selection process carried out by the Council of State (drafting of a list of candidates for vacancies at the Principal Audit, the Court of Cassation and the Appellate Court), Council of State decisions under the Municipality Act (the protection of the rights to vote and to be elected were regulated

³¹ Івід., чл. 143.

³² *Ibid.*, чл. 145, тач. 6.

³³ *Ibid.*, чл. 145, тач. 5.

³⁴ *Ibid.*, чл. 145, тач. 4.

³⁵ Закон о пословном реду у Државном савету, *Срйске новине*, бр. 33 од 12. фебруара 1891. године.

³¹ *Ibid.*, Art. 143.

³² *Ibid.*, Art.145. item 6.

³³ *Ibid.*, Art. 145. item 5.

³⁴ Ibid., Art. 145. item 4.

³⁵ The Rules of Order at the Council of State Act, Srpske Novine No. 33 of 12.02.1891

споровима, сукобу између административних власти, чувању краљевог тестамента, повећању процента на удовички фонд, разматрању пресуда по Закону о монополу дувана, соли и барута; општим наређењима и закључак.

Следећим, Априлским уставом³⁶ од 6. априла 1901. године, донетим ради постизања компромиса између краља Александра Обреновића и народа, као начина да се елиминише лични режим краља, успостављена је умерена уставна монархија на демократској основи.³⁷ По одредбама овог устава, законодавну власт је вршио краљ са Народним представништвом које се састојало од Народне скупштине и Сената. Краљ је имао извршну власт, право да поставља и разрешава министре. Државни савет је чинило 15 чланова, које је именовао краљ од чланова Сената. Имали су статус државних чиновника којима је гарантована непреместивост. У пензију су одлазили са навршених 70 година живота или 40 година државне службе, по захтеву или ако су постали немоћни да врше своју дужност. Уставом је чак била одређена плата саветника и то 10.000 динара годишње, док је додатак председнику Савета био 4.000 динара годишње. Устав је дефинисао основну функцију Савета - да разматра и решава по жалбама против указа којима се вређају законска приватна права, да разматра и решава жалбе против министарских решења у предметима административног спора, као и да разматра и решава по жалбама против министарских решења донесених по предметима за које министар није по закону надлежан или који прелазе круг његоfor the first time at the municipal level), Council as the disciplinary court, review of ministerial decisions in administrative disputes, conflicts between administrative authorities, safekeeping of the king's testament, increase of the percentage for the fund for widows, reviewing judgments issued according to the Tobacco, Salt and Gunpowder Monopoly Act; general orders and conclusion.

Under the next, April Constitution³⁶ of April 6, 1901, adopted for the purpose of achieving a compromise between King Aleksandar Obrenović and the people, as a way to eliminate the King's personal regime, a moderate democracy-based constitutional monarchy was established.³⁷ According to this Constitution, the legislative power was executed by the King together with the National Representation made up of the National Assembly and the Senate. The King had the executive power and the right to appoint and dismiss ministers. The Council of State was made up of 15 members, appointed by the King from amongst the Senate members. They had the status of civil servants whose right to not being transferred was guaranteed. They retired after turning 70 or after completing 40 years of civil service, at request or if they became incapable of performing their duties. The Constitution even regulated the councilors' salaries in the annual amount of 10,000 dinars, while the annual bonus of the Council president amounted to 4,000 dinars. The Constitution defined the main function of the Council – to review and decide on appeals against decrees violating private rights regulated by law, to review and decide on appeals against ministerial decisions in the administrative dispute cases and to review and decide on the appeals against min-

³⁶ Устав, *Срйске новине*, бр. 76, од 6. априла 1901. године.

³⁷ Д. Данић, стр. 42.

The Constitution, *Srpske Novine* No. 76 of 06.04.1901

³⁷ Danilo Danić, p. 42.

ве законом одређене власти при чему су решења Државног савета била обавезна за министре. У току 1902. године били су донети Закон о уређењу Државног савета³⁸ и Закон о пословном реду у Државном савету³⁹ при чему су први пут посебним законима прописане одредбе о уређењу Државног савета и одредбе поступка у управном спору.

Након Мајског преврата и доласка династије Карађорђевић на власт, донет је у јуну 1903. године нови Устав⁴⁰ који је вратио начин постављења чланова Државног савета прописан Уставом из 1888. године, па је Савет сада имао 16 чланова од којих је 8 именовао краљ, а 8 бирала Народна скупштина. Саветници су и даље били државни чиновници који се постављају доживотно са гаранцијом да не могу бити уклоњени са места на која су изабрани без своје воље нити преведени у друга звања државне службе. Године живота као услов за пензију су биле смањење са 70 на 65 година. Услови за избор су били исти као раније, сем што више није постојала обавеза поседовања непокретног имања у Србији, а председника и потпредседника Државног савета постављао је краљ из редова саветника на три године.

Године након завршетка Првог светског рата донеле су огромне и значајне промене за Краљевину Србију. Настала је нова држава, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, што је захтевало доношење новог устава isterial decisions issued in cases in which the minister was not competent under the law or which exceed his statutory competences, where the Council of State rulings were mandatory for the ministers. The year 1902 saw the adoption of the Organization of the Council of State Act³⁸ and the Rules of Order at the Council of State Act,³⁹ where the provisions regulating the Council of State and provisions on the administrative procedure had been regulated by special legal acts for the first time.

After the May Coup, when the Karadorđević dynasty came to power, a new Constitution was adopted in June 1903, 40 restoring the method of appointment of the Council of State members which had been regulated under the 1888 Constitution, so that the Council now had 16 members, 8 of whom were appointed by the King, while the other 8 were elected by the National Assembly. The councilors were still civil servants with the life tenure and it was guaranteed that they could not be removed from their position against their will, or get other titles within the civil service. The mandatory retirement age was reduced from 70 to 65. The requirements for election were the same as before, except that they no longer need to own real estate in Serbia, and the president and vice president of the Council of State were appointed from amongst the councilors to a three-year term by the King.

In the years following World War I the Kingdom of Serbia went through some huge and significant changes. A new

³⁸ Закон о уређењу Државног савета, Српске новине, бр. 6 од 8. јануара 1902. године.

³⁹ Закон о пословном реду у Државном савету, *Срйске новине*, бр. 35 од 14. фебруара 1902. године.

⁴⁰ Устав за Краљевину Србију, Срйске новине, бр. 127 од 7. јуна 1903. године.

The Organization of the Council of State Act, *Srpske Novine* No. 6 of 08.01.1902

³⁹ The Rules of Order at the Council of State Act, *Srpske Novine* No. 35 of 14.02.1902

⁴⁰ The Constitution of the Kingdom of Serbia, *Srpske Novine* No. 127 of 07.06.1903

У ИМЕ ЊЕГОВОГ ВЕЛИЧАНСТВА



ПЕТРА І.

ПО МИЛОСТИ БОЖЈОЈ И ВОЉИ НАРОДНОЈ КРАЉА СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА

МИ

АЛЕКСАНДАР НАСЛЕДНИК ПРЕСТОЛА

потвръујемо

УСТАВ

краљевине срба, хрвата и словенаца

98јуна 1921. године у Београду.

Министар Припреме за Уставотворну Скупштину и Изједначење Закона

Maple the the

Видео и ставио државни печат, Чувар Државног Печата, Министар Правде

M.C. typurus

Председник Минисшарског Савета Министар Иностраних Дела

Nur. II. Tamun

Министар Припреме за Уставотворну Скупштику и Изједначење Закона

Maple thoughtoling

Минисшар Унушрашних Дело

Mannendary

Винистар Графевина

Министар Просвете

ch of Interfer

Министар Правде

Министор Саобракаја 1 Siletion Министар Шума и Руда Министар Војни и Морнарице Почасни Авушант Нь. В. Краља Министар Пошта и Телеграфа Atratko Museun Министар за Социјалну Полишине Thirma Kymany go Министар Иадодног Здравља 4 1. Kapamenegobat Минисшар Полопривреде и Вода

Видовдански устав, потврда Устава са потписима

извор: Архив Југославије

Vidovdan Constitution, Certificate of Constitution with signatures

source: Archive of Yugoslavia

који би регулисао основне сегменте државног уређења свих земаља које су ушле у састав заједничке Краљевине. Створена је потреба да се на нов начин уреди правни поредак нове државе, а у оквиру њега и систем управног судства посебно имајући у виду да је део земаља које су ушле у састав нове државе већ имао развијене системе ове врсте судовања.

Први Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у историји познат као "Видовдански", 41 донет је 28. јуна 1921. године. Његовим доношењем започео је најзначајнији период у развоју управног судства од оснивања 1869. године и трајао је све до Другог светског рата. Установљено је двостепено управно судство. Законом о Државном савету и управним судовима⁴² и Уредбом о Државном савету и управним судовима⁴³ детаљно је уређена организација Државног савета и управних судова, као и поступак пред њима. Државни савет је постао Врховни управни суд. Имао је 30 чланова, од којих је половину постављао краљ од двоструког броја кандидата по предлогу Народне скупштине, а другу половину је бирала Народна скупштина од двоструког броја кандидата по предлогу краља. За избор саветника било је потребно да су виши чиновници или јавни радници са факултетском спремом и 10 година државне службе или јавног рада. Најмање 2/3 саветника морало је да има диплому завршеног правног факултета, а остатак state was created, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, which called for the adoption of a new constitution which would regulate the main segments of the government organization of all countries which joined the Kingdom. The need arose to regulate differently the legal order of the new state, and within it also the system of administrative judiciary, bearing in mind particularly that some countries which had entered the new state had already had developed administrative judiciary systems.

The first Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, known in history as the St Vitus Day Constitution, 41 was adopted in June 28, 1921. Its adoption marked the beginning of the most important period in the development of the administrative judiciary since its establishment in 1869, which lasted until World War II. The two-tier administrative judiciary was established. The Council of State and Administrative Courts Act⁴² and the Council of State and Administrative Courts Decree⁴³ regulated in detail the organization of the Council of State and administrative courts, as well as the proceedings before them. The Council of State became the Supreme Administrative Court. It had 30 members, half of whom were appointed by the King from amongst the two times as many candidates proposed by the National Assembly, and the other half was elected by the National Assembly from amongst the two times as many candidates proposed by

⁴¹ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 142.А од 28. јуна 1921. године.

⁴² Закон о Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 111 од 22. маја 1922. године.

⁴³ Уредба о Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 196 од 6. септембра 1922. године.

The Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Official Gazette of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, No. 142.A of 28th June 1921

⁴² The Council of State and Administrative Courts Act, Official Gazette of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, No. 111 of 22nd May 1922

⁴³ The Council of State and Administrative Courts Decree, Official Gazette of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, No. 196 of 6th September 1922

чланова неког другог факултета. Уживали су сталност и непреместивост. У пензију су могли да оду са 70 година живота или због болести. Савет је решавао по жалбама на пресуде управних судова, али и у управном спору као суд првог и последњег степена по тужбама против указа и министарских решења. Као орган врховне државне управе решавао је о актима управне природе за које је потребно његово одобрење по нарочитим законима, вршио је надзорну власт над самоуправним јединицама по одредбама закона, решавао сукобе надлежности између државних управних власти као и сукобе надлежности између државних и самоуправних власти и друга питања која су му законом стављана у надлежност. Сукобе надлежности између управне, грађанске, војне власти и судске власти као и сукоб надлежности између управних и редовних судова решавао је Касациони суд.

Државни савет је био организован у 6 одељења и имао 6 првих и 6 других секретара, 6 писара и потребан број преписивача и служитеља. Секретари и писари су морали да имају завршен Правни факултет. Државни савет је иначе решавао у нејавној седници у одељењима од 5 чланова, којима су председавали председник, потпредседник и четири по рангу најстарија државна саветника. Састав одељења (годишњи распоред) одређиван је пред истек сваке године за следећу у општој седници и објављиван је у Народним новинама и саопштаван Министарском савету. Била је установљена општа седница чије је поступање детаљно регулисано. Сазивао је председник, који се старао о одржавању једнообразности у јудикатури (уједначавању судске праксе).

Управни судови су решавали у одељењима од троје судија од којих је један председавао. За председника и судије управних судова могла су бити постављена само лица са завршеним правним факултетом која су прове-

the King. In order to be elected, councilors had to be senior civil servants or public officers with a university degree and 10 years of civil or public service. At least 2/3 of councilors had to have graduated from the Faculty of Law and the remainder could have the diplomas of other faculties. They had permanent tenure and could not be transferred. They could retire at the age of 70 or because of an illness. The Council decided on the appeals against administrative court judgments, as well as in the administrative dispute as the court of the first and last instance in the lawsuits against decrees and ministerial decisions. As an authority of supreme state administration, it decided on administrative acts which required its approval under special legal acts, supervised local governance units in accordance with legal provisions, resolved conflicts of interest between state administrative authorities as well as conflicts of interest between state and local governance authorities and other issues it was in charge of by law. The conflicts of interest between the administrative, civil, military and judicial authorities, as well as the conflicts of interest between the administrative and ordinary courts were solved by the Court of Cassation.

The Council of State was organized in six departments and had six first secretaries and six second secretaries, six scribes and the necessary number of copyists and caretakers. The secretaries and scribes had to be graduated lawyers. The Council of State decided *in camera* in five-member departments presided by the president, vice president and the four most senior councilors. The composition of the department (annual roster) was decided upon before the expiry of each year for the next within the general session and was published in the Official Gazette and presented to the Ministerial Council. The general session whose actions were regulated in detail was established. It was called by the president who looked after the maintenance of uniformity in the *judicature* (harmonization of case law).

Administrative courts decided in departments made up

ла најмање 10 година (председник) и најмање 8 година (судије) чиновничке службе у судској или управној струци или као јавни правозаступници. Чланови Савета и судије управних судова су имали имунитет. Нису могли да буду тужени за свој рад без одобрења опште седнице Државног савета. О дисциплинској одговорности за повреду службеничких дужности државних саветника и управних судија дисциплинске казне је могао да изрекне Државни савет у својој општој седници. По захтеву министра правде, председник Државног савета, односно председник управног суда, могао је да води претходни извиђај, док је министар правде могао да подигне тужбу Државном савету о дисциплинској одговорности.

Мрежа првостепених судова је формирана тако што је основано 6 првостепених управних судова: у Београду за Србију и Војводину; у Загребу за Хрватску и Славонију са Међумурјем; у Цељу за Словенију са Прекомурјем; у Сарајеву за Босну и Херцеговину; у Скопљу за Јужну Србију и у Дубровнику за Далмацију и Црну Гору. У току 1939/40. године основан је Управни суд у Новом Саду⁴⁴ који је требало да почне са радом 1. маја 1940. године, али је укинут у току 1941. године. Након формирања аутономне Бановине Хрватске 1939. године

of three judges, one of whom presided. The administrative court president and judges could be only graduated lawyers with at least 10 years of civil service (president), and at least 8 years (judges) of civil service in the judicial and administrative profession or as state attorneys. Members of the Council and judges of the administrative courts had immunity. They could not be sued for their work without the approval of the general session of the Council of State. Disciplinary punishments in disciplinary proceedings for the violation of official duties of state councilors and administrative judges could be imposed by the Council of State in its general session. At the request of the minister of justice, the Council of State president, or the administrative court president, could conduct a preliminary investigation, while the minister of justice could file a disciplinary lawsuit to the Council of State.

The network of first-instance courts was set up when six first-instance administrative courts were established: in Belgrade for Serbia and Vojvodina; in Zagreb for Croatia and Slavonia with Međumurje; in Celje for Slovenia with Prekmurje; in Sarajevo for Bosnia and Herzegovina; in Skopje for South Serbia and in Dubrovnik for Dalmatia and Montenegro. In 1939/1940, the Novi Sad Administrative Court was established⁴⁴ and it should have started working on May 1, 1940, but was abolished in 1941.⁴⁵ After the establishment of the autonomous Banate

Финансијски закон, чл. 39, Службене новине Краљевине Јуїославије, бр. 74-ХХІ од 1. априла 1939. године, и Уредба о одређењу територијалне надлежности Управног суда са седиштем у Новом Саду, о отпочињању тога суда са радом и о преносу послова са Управног суда у Београду на Управни суд у Новом Саду, Службене новине Краљевине Јуїославије, бр. 62-ХІХ од 16. марта 1940. године.

⁴⁵ Никола Жутић, *Виши суд у Беоїраду 1928-2018*, Виши суд у Београду, 2018, стр. 104.

Finance Act, Art. 39, Official Journal of the Kingdom of Yugoslavia No. 74-XXI of 1.4.1939, and Decree on the Determination of Territorial Jurisdiction of the Novi Sad-based Administrative Court, on the Beginning of Work of this Court and on the Transfer of Cases from the Belgrade Administrative Court to the Administrative Court in Novi Sad, Official Journal of the Kingdom of Yugoslavia No. 62-XIX of 16.3.1940

⁴⁵ Žutić Nikola, Higher Court in Belgrade 1928-2018, Higher Court in Belgrade, 2018, p. 104.

донета је Уредба о Управном суду у Загребу⁴⁶ по којој је Управни суд у Загребу постао Врховни управни суд за Бановину Хрватску и преузео надлежност дотадашњег Управног суда у Загребу и део надлежности Управног суда у Дубровнику, док је Уредбом о пословима правде⁴⁷ део дубровачког Управног суда премештен у Подгорицу. Првостепени управни судови су били организовани потпуно одвојено од активне управе. Њихова организација је била таква да је сваки првостепени управни суд имао председника и потребан број судија, који су постављани краљевим указом на предлог министра правде од двоструког броја кандидата које изабере Државни савет. 48 Иако су Видовданским уставом одредбе о Државном савету и управним судовима биле прописане у одељку "Управна власт", избор судија управних судова вршен је по истом начелу по коме су биране судије редовних судова чиме је добио на значају став дела стручне јавности тог доба да управно судство треба да буде у оквиру судске, а не извршне власти. Месна надлежност им је била одређена према месној надлежности апелационих судова. Управни спор се покретао тужбом. Успостављање развијеног двостепеног система судова уз доношење Закона о општем управном поступку⁴⁹ 1930. године којим је извршена кодификација норми у

of Croatia in 1939, a Decree on the Administrative Court in Zagreb was adopted,46 under which the Administrative Court in Zagreb became the Supreme Administrative Court for the Banate of Croatia and took over the jurisdiction of the then Administrative Court in Zagreb and part of the jurisdiction of the Administrative Court in Dubrovnik, while the Judicial Affairs Decree⁴⁷ transferred a part of the Dubrovnik Administrative Court to Podgorica. The first-instance administrative courts were completely separate from the active administration. According to their organization, each first-instance administrative court had its president and the necessary number of judges, who were appointed under King's decree at the proposal of the minister of justice form amongst the double number of candidates elected by the Council of State. 48 Although the St Vitus Day Constitution regulated the Council of State and administrative courts in the section entitled "Administrative Authorities," the administrative court judges were selected under the same principle as the judges of ordinary courts, which gave importance to the position of a part of the professional public of that period that the administrative judiciary should be within the judicial, rather than executive authorities. Their territorial jurisdiction was determined according to the territorial jurisdiction of appellate courts. The administrative dispute was initiated by a lawsuit. The establishment of a developed two-tier system of courts, together with the adoption of the General Ad-

⁴⁶ Уредба о Управном суду у Загребу, *Народне новине Бановине Хрва\overline{u}ске*, бр. 236 од 18. октобра 1939. године.

⁴⁷ Уредба о пословима правде, чл. 24-25, *Службене новине Краљеви- не Јуїославије*, бр. 227 од 5. октобра 1939. године.

⁴⁸ Закон о Државном савету и управним судовима, чл. 7, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 111 од 22. маја 1922. године.

⁴⁹ Закон о општем управном поступку, *Службене новине Краљевине Јуїославије*, бр. 271 од 25. новембра 1930. године.

⁴⁶ The Decree on the Administrative Court in Zagreb, *Official Gazette of the Banate of Croatia* No. 236 of 18.10.1939

⁴⁷ The Decree on the Affairs of Justice, Art. 24-25., *Official Journal of the Kingdom of Yugoslavia* No. 227 of 05.10.1939

⁴⁸ The Council of State and Administrative Courts Act, Art. 7., Official Journal of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes No. 111 of 22nd May 1922

овој грани права, омогућило је пружање широке заштите права у управном спору применом бројних института на којима ће се и послератно управно и управно-судско законодавство заснивати. Већина се и данас примењује у истом или незнатно измењеном виду: тужба за ћутање управе,⁵⁰ могућност доношења одлуке Државног савета која замењује акт органа за случај непоступања по његовој или пресуди управног суда⁵¹ (пуна јурисдикција као последица непоступања по пресуди Управног суда); одлагање извршења управног акта од стране управног органа до доношења решења суда по захтеву тужиоца ако јавни интерес то допушта или ако би извршење донело подносиоцу штету која се не би дала поправити⁵² (у случају одлагања суд је био дужан "одмах узети предмет у поступак"53). Прописивање одредбе којом би се одредио рок за поступање Управног суда у предмету у коме је одложено извршење оспореног акта у савременом систему, сигурно би допринело његовој ефикасности. Детаљно је била дефинисана јавна расправа и уведено у поступак лице коме би поништење управног акта било на штету уз обавезу да му буде дата могућност да буде саслушано⁵⁴ (данашање заинтересовано лице). Суђење је било јавно и усмено, а држава и појединац су у спору пред управним судом били изједначени. Посебно је значајно да је била препозната потреба за увођењем специјализације, па су у Државном савету и управним

ministrative Procedure Act⁴⁹ in 1930, which codified the norms in this branch of law, created the conditions for providing a wide protection of law in the administrative dispute by applying numerous instruments on which the post-war administrative and administrative-judicial legislation would be based. Most of them are applied today in the same or slightly modified form: lawsuit against the silence of the administration⁵⁰; possibility of adoption of a Council of State decision which replaces the act of an authority in case of its non-compliance with its judgment or the judgment of an administrative court⁵¹ (full jurisdiction as a result of non-compliance with the judgment of the Administrative Court); delaying the enforcement of an administrative act by an administrative authority until the rendering of a court ruling at the request of the plaintiff if the public interest allows this or if the enforcement would result in an irreparable damage for the applicant⁵² (in case of delay, the court was required to "start reviewing the case immediately"53). Regulation of a deadline in which the Administrative Court should act in a case in which the enforcement of a challenged act has been adjourned in the modern system would certainly contribute to its efficiency. The public hearing was defined in detail and the person that would be prejudiced if an administrative act was quashed was introduced in the proceedings, requiring that this person be granted the possibility of being examined⁵⁴ (today's

³акон о Државном савету и управним судовима, чл. 22, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 111 од 22. маја 1922. године.

⁵¹ *Ibid.*, чл. 43.

⁵² *Ibid.*, чл. 36.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Ibid., чл. 29.

⁴⁹ The General Administrative Procedure Act, Official Journal of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes No. 271 of 25th November 1930

⁵⁰ The Council of State and Administrative Courts Act, Art. 22., Official Journal of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes No. 111 of 22nd May 1922

⁵¹ Ibid., Art. 43.

⁵² Ibid., Art. 36

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Ibid., Art. 29.

судовима постојала обавезна одељења за управне спорове финансијске природе.

Међутим доношењем Закона о измени и допуни Закона о Државном савету и управним судовима⁵⁵ од 8. јануара 1929. године, као последице "Шестојануарске" диктатуре, укидања Видовданског устава и увођења личног режима краља Александра I Карађорђевића, дошло је до значајних измена у уређењу управног судства. Овим законом члановима Државног савета и судијама управних судова укинута је сталност и непреместивост и измењен начин попуњавања упражњених места, тако да део чланова Државног савета више није бирала Народна скупштина, већ их је само постављао краљ на предлог председника Министарског савета, док је председника и судије управних судова постављао краљ на предлог министра правде. Законом о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 29. децембра 1929. године престала је да важи Уредба о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 5. септембра 1922. године са свим њеним изменама и допунама, као и сви прописи закона и уредби који су у супротности са овим законом. Закон о Државном савету и управним судовима из 1922. године и Закон о пословном реду од 29. децембра 1929. године били су са незнатним изменама на снази све до II светског рата.

interested party). The trial was public and oral and the state and the individual were equal in a dispute before the administrative court. A particularly important thing is that the need for the introduction of specialization was recognized and so, the Council of State and administrative courts always had departments for financial administrative disputes.

However, after the adoption of the Act Amending the Council of State and Administrative Courts Act⁵⁵ on January 8, 1929, as a result of the January 6 Dictatorship, abolishment of the St Vitus Day Constitution and imposition of the personal regime of King Aleksandar I Karadordević, significant changes occurred in the organization of the administrative judiciary. This Act abolished the permanent tenure and non-transferability of the Council of State members and administrative court judges, and changed the procedure for filling vacancies, in such a way that a part of the Council of State members were no longer elected by the National Assembly, but were only appointed by the King at the proposal of the head of the Ministerial Council, while the president and judges of the administrative courts were appointed by the King at the proposal of the minister of justice. After the adoption of the December 29, 1929 Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act,⁵⁶ the September 5, 1922 Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Decree was revoked with all its amendments as well as all legal acts and decrees which are in contravention with this Act. The Council of State and Admin-

³акон о измени и допуни Закона о Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 7 од 8. јануара 1929. године.

⁵⁶ Боривоје Ј. Франтловић, *Закон о йословном реду у Државном саве- шу и уйравним судовима са изменама и дойунама од 29. децембра 1929. іодине*, Издавачка књижарница Геце Кона, 1930.

The Act Amending the Council of State and Administrative Courts Act, Official Journal of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes No. 7 of 8.1.1922

Borivoje J. Frantulović, Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima sa izmenama i dopunama od 29. decembra 1929. godine, *Geca Kon Publisher and Bookstore*, 1930.

Устав од 3. септембра 1931. године је био само једна од мера неопходних да се ублажи диктатура. Овај устав је посветио само два члана установљењу управних судова за спорове управне природе и Државног савета као Врховног управног суда, а посебним законима препу-

- 2147 -На налозима за исплату, наредбодавац другог унутрашных послова; све самоуправне ствари по ставиће исто тако горњу ознаку, и потпиму о општинама; самоуправни буцети и сухоба надлежности. сати је.
Без горње потврде на нарелбама односно на налозима за исплату исплатне благајнице не смеју вршити исплате по њима.
О озоме обанестити све нарелбодавце и фи-Састав оделења Потпретселинк савета претседник опельены г. Радојловић П. Драгољују; чланови: г. г. Пиарја Инан, Вилдовић Антоније, Томић Светово, Заменици: г. г. Барић Др. Јосип и Бабић Ј. нансијске установе ради поступка и Главну кон-So 103095/II 14 децембра 1931 у Београду Делокруг рада Министар финансија, Предмети Министарства трговние и индустри-је; Министарства просвете; Министарства соци-јалне политике и народног здравља; Министар-Д-р Мил. Р. Ђорђевић с. р. 749 далие политике и народног здравља; мнинстар ства пољопривреде са свима предметима Аграри реформе, било да је по истим донео одлуку Мини стар, било ма воји Управни суд. ФОНД ЈОСИФА С. ЈОВАНОВИЋА На основи § 6 Закови о задужбивама, теста-менти по. Јосифа С. Јовановића, бив. трг. из Бео-града и мишљења Задужбинског савета од 11 но-вембра 1931 године ш. одељење ОДОБРАВАМ:
Па се оснује фонд Јосифа С. Јовановића, трг.
за школовање Унвоерантетских ђака, којям ће
на претесаник оделења — члан Савета г. Аран-њеловић Живојин; чланови: г. г. Бабић Л. Ж. јин,
нешић Стеван.
Заменици: г. г. Россий г. Министар просвете, В. Максимовић с . р. Предмети Министарства војске и морнарице: Министарства грађевива и одељења пошта и теле-графа Министарства саобраћаја. 750 одлука опште седнице државног ту, одельење CABETA Састав одељења На општој сединци Државног савета одржатој на дан 24 октобра 1931 године под бр. 39F27/31, Претседник одељења — члан Савета г. Сагадин Др. Стеван; чланови: г. г., Пауновић Светислав, Хаџић Нури Осмаи, Миличић Др. Петар. донета је одлука, која гласи: "По ставу 1 § 123 Закона о чиновницима од 1931 године службенику припада проценат од 0.90% за свако даље пола године после наврше-Заменици: г. г. Томић Светозар и Струпи них 10 година државне службе било кад наврши 30 година службе, било 50 година живота; у про-Лелокруг рада Царински предмети; трошарнисме предмети; свы спорови по Закову о таксама; предмети по девидама и вазугамы, тонополске кривите без об-зира које је Управни суд донео одлуку. об година служее, отнаю година маюта, у про-тивном припада му скраћени проценат према годи-нама службе односно годинама старости."

Из Држивног свиета 23 децембра 1931 године, бр. 47521/31. v. одељење Састав олељења Претседник одељена — члан Савета г. Др. Јо-вановић Радоје: чланови: г. г. Рошић Др. Максим, Спасојевић Јанко, Балтић Др. Вилко. **САСТАВ ОДЕЉЕЊА ДРЖАВНОГ САВЕТА** подела Рада за 1932 годину Заменици: г. г. Благојевић Ђ. Петар и Нешић 1. ОДЕЉЕЊЕ Делокруг рада Састав одељења Предмети Министарства саобраћаја; Министарства шума и рудника; Дисциплинске кривице. Чланови: г. г. Јанкуловић Лазар, Др. Мушицки Заменици: г. г. Балтић Др. Вилко и Миличић Др. Петар. Мита, Струпи Станко. VI. ОЛЕЉЕЊЕ Лелокруг рада Састав одељења Предмети Претсединитва Министарског саве-;; Министарства спольних послова; поелисти од съвена ед. Министарства савета (сарде-лић / Др. Рудолф; чавнови: г. г. Бавтојевић ТВ.

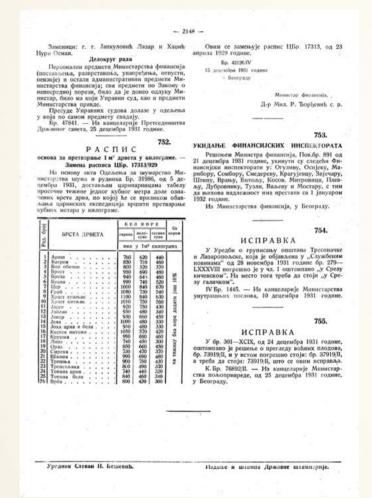
Састав Одељења Државног савета и подела рада за 1932. годину Службене новине бр. 306 од 30. децембра 1931. године

извор: Архив српских и југословенских службених гласила

Composition of Council of State Departments and Work Division for 1932, Official Journal No. 306 of 30th December 1931 source: Serbian and Yugoslav Official Journals Archive

istrative Courts Act and the December 29, 1929 Rules of Order Act remained in force with slight modifications until the beginning of World War II.

The September 3, 1931 Constitution represented just one of the measures necessary for easing the dictatorship. This Constitution dedicated just two articles to the establishment of administrative courts for administrative dis-



стио састав, надлежност, поступак и начин постављења⁵⁷ чланова Државног савета и судија управних судова.

Захваљујући бројним стручним радовима насталим у првој половини XX века који се баве Државним саветом и управним судством доступни су подаци који пружају потпунију слику њиховог функционисања у том периоду што је врло корисно за поређење са данашњим искуством. Посебно су корисни подаци о броју предмета и утицају законитог и ефикасног рада управе на квалитет заштите коју обезбеђује управно судство. Државни савет је 1921. године примио 2.423, а због "недовољно размишљеног" Чиновничког закона већ 1924. године, поднето је 26.152 тужби, али су почетком 1939. године Државни савет и сви управни судови на територији тадашње заједничке државе имали нерешених 21.000 управних спорова. Без обзира на комплексност друштвено-политичких, економских и свих других услова у којима је функционисала заједничка држава, дотадашње "17 годишње искуство је потврдило да се на овај начин извршена подела надлежности између управних судова и Државног савета није показала као погрешна напротив, као врло добра и еластична". Посебно је актуелан, и после 80 година, закључак који гласи: "У условима када државна власт не врши своју функцију на законит начин, када се доносе недовољно размишљени закони доводи до тога да управно судство не може да врши своју уставом одређену функцију, јер интервенција суда односно подношење тужбе у управном судству требало би да буде изузетак, а не правиputes and the Council of State as the supreme administrative court, and left it to the special legal acts to regulate the jurisdiction, procedure and method of appointment⁵⁷ of the Council of State members and administrative court judges.

Owing to numerous academic papers from the first half of the 20th century dealing with the Council of State and administrative judiciary, we can find data which create a more complete picture of their functioning in this period, which is very useful for comparison with the current experience. Particularly useful are the data on the number of cases and influence of the lawful and efficient work of the administration on the quality of protection secured by the administrative judiciary. The Council of State in 1921 received 2,423 lawsuits, and in 1924, as many as 26,152 lawsuits were filed because of an "insufficiently deliberated" Civil Servant Act. However, in early 1939 the Council of State and all administrative courts in the territory of the then joint state had a total of 21,000 unresolved administrative disputes. Regardless of the complexity of sociopolitical, economic and all other circumstances in which the common state functioned, the "17 years of experience thus far has confirmed that this division of jurisdictions between the administrative courts and the Council of State has not proved to be wrong; on the contrary, it proved to be very good and flexible." Even after 80 years, the following conclusion is very topical: "Under the conditions in which the state authorities do not function lawfully, when insufficiently deliberated legal acts are adopted, the administrative judiciary, as a result, cannot perform its constitutionally defined function, because the

⁵⁷ Устав Краљевине Југославије, чл. 98 и 99, *Службене новине Краљевине Јуїославије*, бр. 200 од 3. септембра 1931. године.

⁵⁷ The Constitution of the Kingdom of Yugoslavia, Art. 98. and 99., *Official Journal of the Kingdom of Yugoslavia* No. 200 of 3rd September 1931

ло. Ово би значило да би управа требало тако добро да ради да готово не постоји разлог за подношење тужбе управним судовима сем у изузетним случајевима".58

4. Посебна већа судова опште и посебне надлежности (1952-2009)

Након формирања ФНРЈ крајем 1945. године, политички и друштвено-економски систем нове државе постављен је по тадашњем совјетском моделу.

Први Устав нове државе донет је 1946. године⁵⁹ и њиме су прокламовани принципи јединства власти, федерализма и демократског централизма. Његовим доношењем започео је период државног социјализма који је 1953. године замењен самоуправним социјализмом. Још у току октобра 1946. године донет је Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације,⁶⁰ чиме је дерогиран целокупан правни систем претходне државе. Уставом је било прописано да су органи правосуђа: Врховни суд ФНРЈ, врховни судови република и аутономних покрајина, окружни и срески судови, да

court intervention or the filing of a lawsuit to an administrative court should be an exemption, rather than a rule. This would mean that the administration should work so well that it does not give any reason for the filing of lawsuits to administrative courts, except in some special cases."⁵⁸

4. The Special Departments of the Courts of General and Special Jurisdictions (from 1952 to 2009)

After the establishment of the FPRY in late 1945, the political and socioeconomic system of the new state was set up according to the then Soviet model.

The first Constitution of the new state was adopted in 1946⁵⁹ and it proclaimed the principles of unity of powers, federalism and democratic centralism. Its adoption marked the beginning of the period of state socialism, which was replaced by self-management socialism in 1953. As early as in October 1946, the Act on the Invalidity of Legal Regulations Adopted Before April 6, 1941 and during the Enemy Occupation was adopted,⁶⁰ which derogated from the entire legal system of the previous state. Under the Constitution, the judicial authorities were the following: the FPRY Supreme

⁵⁸ Стеван Сагадин, Уйравно судсйво, йоводом сйоїодишњице рада Државної савей 1839-1939, Државна штампарија, Београд 1940, стр. 202-204.

⁵⁹ Устав Федеративне Народне Републике Југославије, *Службени* листи ФНРЈ, бр. 10/46.

⁶⁰ Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације, Службени лисѿ ФНРЈ, бр. 86/46.

⁵⁸ Stevan Sagadin, Upravno sudstvo povodom stogodišnjice rada Državnog saveta 1839-1939, *State Printing Office*, Belgrade, 1940, pp. 202-204.

⁵⁹ The Constitution of the Federative People's Republic of Yugoslavia, *Official Journal of the FPRY*, No. 10 of 01.02.1946

⁶⁰ The Act on the Invalidity of Legal Regulations Adopted Before April 6, 1941 and during the Enemy Occupation, *Official Journal of the FPRY*, No. 86 of 25.10.1946

се савезним законом одређује устројство и надлежност војних судова, да се законом могу оснивати посебни судови за одређене врсте спорова, као и да су судови у изрицању правде независни и да суде по закону.⁶¹

Први пут после Другог светског рата управни спор је уведен у правни систем нове државе 1952. године Законом о управним споровима. ⁶² Тада су још увек били на снази Закон о уређењу народних судова ⁶³ од 26. августа 1945. године и Закон о потврди тог закона ⁶⁴ од 25. јуна 1946. године којима су постављени основи судског система и пре доношења Устава 1946. године. Од 1952. године до данашњих дана, крајем друге деценије XXI века, управно судство је организовано као део судске власти и статус судија које су судиле у управном спору био је идентичан оном које су по закону имале све судије у систему.

Court, supreme courts of the republics and autonomous provinces, district and county courts; the federal act regulated the organization and competence of military courts; special courts for certain types of disputes could be established by legal acts; courts were independent in dispensing justice and adjudicated in accordance with law.⁶¹

For the first time after World War II, the administrative dispute was introduced in the legal system of the new state under the 1952 Administrative Dispute Act. ⁶² The Organization of People's Courts Act ⁶³ of August 26, 1945 and the Act on the Ratification of this Act ⁶⁴ of June 25, 1946 were still in force, laying the foundations of the judicial system even before the adoption of the 1946 Constitution. From 1952 until today, towards the end of the second decade of the 21st century, the administrative judiciary has been organized as part of the judicial branch if power and the status of judges who adjudicated in the administrative proceedings was identical to those which all other judges in the system had by law.

⁶¹ Устав ФНРЈ, чл.115-116.

⁶² Закон о управним споровима, Службени лист ФНРЈ, бр. 23/52.

⁶³ Закон о уређењу народних судова, *Службени лис\bar{u} ДФЈ*, бр. 67/45.

³акон о потврди Закона о уређењу народних судова, *Службени лисі* Φ *НРЈ*, бр. 51/46.

The Constitution of the FPRY, Art.115-116.

⁶² The Administrative Dispute Act, *Official Journal of the FPRY*, No. 23 of 23.04.1952

⁶³ The Organization of People's Courts Act, Official Gazette of the DFY, No. 67 of 4th September 1945

Act on the Ratification of the Organization of People's Courts Act, *Official Journal of the FPRY*, No. 51 of 25.06.1946

У време поновног увођења управни спорови су били у надлежности Врховног суда ФНРЈ (по тужбама против управних аката савезних органа) и врховних судова народних република (по тужбама против управних аката свих других државних органа). Надлежност за решавање управних спорова војних лица против управних аката војних органа тек је требало да се регулише посебним прописима. Калба је била дозвољена Врховном суду ФНРЈ против пресуде Врховног суда републике, али само у законом прописаним случајевима и жалба ће постојати као институт у законом одређеним случајевима до краја 2009. године.

Савезни Закон о судовима⁶⁶ из 1954. године преузео је уставна начела о судовима (једно од њих је и начело независности). Њиме су установљени редовни, привредни и војни судови. Надлежност у управном спору била је дата републичким врховним судовима и Савезном врховном суду. Судијска дужност је била стална, јер су је судије вршиле док не буду разрешени или им служба не престане по сили закона. Услови за избор, поред држављанства, завршеног правног факултета, положеног судског или адвокатског испита (могло је да се прими и лице које нема положен испит са обавезом да га положи у року од годину дана) и неосуђиваности, били су 10 година судске праксе или других правних послова за судију републичког врховног суда и 12 година за судију Савезног врховног суда. Судије републичких врховних судова бирале су и разрешавале републичке

At the time of their reintroduction, administrative disputes were in the jurisdiction of the FPRY Supreme Court (in the lawsuits against administrative acts issued by federal authorities) and supreme courts of the people's republics (in the lawsuits against administrative acts issued by all other state authorities). The jurisdiction for deciding in administrative disputes initiated by the military personnel against the administrative acts of military authorities was yet to be regulated by special regulations. Appeals could be filed to the FPRY Supreme Court against a judgment of a republic supreme court, but only in the legally regulated cases, and the appeal existed as an instrument in cases defined by law until the end of 2009.

The 1954 Federal Act on Courts⁶⁶ accepted the constitutional principles on courts (one of them being the principle of independence). The ordinary, commercial and military courts were established under it. The supreme courts of the republics and the Federal Supreme Courts were granted the jurisdiction for the administrative dispute. The judges' tenure was permanent, because judges remained in office until they were dismissed or their service was terminated by force of law. The requirements for election, in addition to citizenship, faculty of law diploma, bar exam for a court or for a lawyer (a person without the bar exam could also be employed, but with the obligation to pass it within a year) and no criminal record, were 10 years of experience at court or in other legal affairs for a judge of the republic supreme court and 12 years of experience for a judge of the Feder-

⁶⁵ Закон о управним споровима, чл. 17, *Службени лисш ΦΗΡJ*, бр. 23/52.

⁶⁶ Закон о судовима, Службени лист ФНРЈ, бр. 30/54.

The Administrative Dispute Act, Art. 17, *Official Journal of the FPRY*, No. 23 of 23.04.1952

⁶⁶ The Courts Act, Official Journal of the FPRY, No. 30 of 21.07.1954

народне скупштине, а Савезна народна скупштина судије Савезног врховног суда. У току 1954. године донет је и Закон о војним судовима⁶⁷ којим је, за суђење у управном спору по тужби војног лица против управног акта војног органа којим му је повређено какво право или на закону заснован лични интерес, био надлежан Врховни војни суд који ће ову надлежност задржати све до престанка рада војних судова 31. децембра 2004. године. Поред тога, од доношења Закона о војним судовима 1977. године,⁶⁸ до доношења Закона о управним споровима средином деведесетих година првостепени војни судови су имали надлежност у управном спору по предлогу за заштиту због незаконите радње службеног лица у војном органу.

Уставом СФРЈ из 1963. године⁶⁹ утврђено је начело јединства судског система и установљени судови опште надлежности (општински, окружни, републички врховни судови и Врховни суд Југославије) и специјализовани судови (привредни и војни). У делу Устава који се односи на уставност и законитост прописано је да о законитости коначних појединачних аката којима државни органи или организације које врше јавна овлашћења решавају о правима или обавезама, одлучује суд у управном спору ако за одређену ствар није законом предвиђена друга судска заштита (овакву дефиницију управног спора садржи и републички Устав),⁷⁰ као и то да се само савезним законом

al Supreme Court. The republic supreme court judges were elected and dismissed by the republic National Assemblies, while the Federal National Assembly elected and dismissed the Federal Supreme Court judges. During 1954, the Military Courts Act⁶⁷ was adopted and under it the Supreme Military Court was in charge of administrative proceedings initiated by a lawsuit of a member of the military personnel against an administrative act of a military authority which violated a right or legally based personal interest, and it retained this jurisdiction until the dissolution of military courts on December 31, 2004. In addition to this, between the adoption of the Military Courts Act in 197768 and the adoption of the Administrative Dispute Act in the mid-1990s, the first-instance military courts had jurisdiction for the administrative proceedings initiated by a proposal for protection from an illegal action of an official person in a military authority.

The 1963 SFRY Constitution⁶⁹ laid down the principle of unity of the court system and established the courts of general jurisdiction (municipal, district, republic supreme courts and the Yugoslav Supreme Court), and specialized (commercial and military) courts. The section of the Constitution that refers to constitutionality and legality says that the court decides on the legality of final individual acts through which state authorities or organizations executing public powers decide on rights or obligations, the court decides in the administrative dispute if another type of court protection is not envisaged by law for a particular matter

⁶⁷ Закон о војним судовима, *Службени лист* Φ *HPJ*, бр. 52/54.

⁶⁸ Закон о војним судовима, *Службени листи СФРЈ*, бр. 4/77.

⁶⁹ Устав СФРЈ, Службени листи СФРЈ, бр. 14/63.

⁷⁰ Устав СР Србије, Службени листи СФРЈ, бр. 7/65.

⁶⁷ The Military Court Act, *Official Journal of the FPRY*, No. 52 of 15.12.1954

The Military Court Act, Official Gazette of the SFRY, No. 4 of 14.01.1977

⁶⁹ The SFRY Constitution, Official Gazette of the SFRY, No. 14 of 10.04.1963

може изузетно, у одређеним врстама управних ствари, искључити управни спор.⁷¹ Након тога су уставна начела о уређењу судова разрађена савезним Основним законом о судовима опште надлежности. 72 Независност вршења судијске функције је била гарантована, као и то да судови суде на основу Устава и закона. Управни спор је био у надлежности Врховног суда Југославије и републичких врховних судова. Избор и разрешење судија Врховног суда Југославије је вршила Савезна скупштина, а републичких врховних судова републичке скупштине. Услови за пензију судија по овом закону су били исти као за раднике органа управе. 73 У току 1966. године донет је и републички Закон о организацији и територијалној надлежности судова опште надлежности. 74 Након одређених измена, у току 1965. године објављен је пречишћен текст Закона о управним споровима.75

Након периода уставних амандмана 1967/71 када су републике постале државе са све већом тенденцијом гашења Федерације, уз децентрализацију управе и свих сегмената друштва, започету још увођењем само-управљања, у току 1974. године донети су Устав СФРЈ⁷⁶ и Устав СРС⁷⁷ и правосуђе пренето у надлежност репу-

(the same definition of the administrative dispute is present in the Republic Constitution⁷⁰) as well as that only the federal law can, by way of exception, exclude the administrative dispute in some administrative matters.71 After that, constitutional principles of court organization were developed in the federal Fundamental Act on the Courts of General Jurisdiction.⁷² Judicial independence was guaranteed as well as that courts decide in accordance with the Constitution and law. The administrative dispute was in the competence of the Supreme Court of Yugoslavia and republic supreme courts. The Supreme Court of Yugoslavia judges were elected and dismissed by the Federal Assembly, and the republic supreme court judges by the assemblies of the republics. The requirements for the retirement of judges, under this Act, were the same as those for the employees at administrative authorities. 73 The year 1966 saw the adoption of the republic Organization and Territorial Jurisdiction of Courts of General Jurisdiction Act⁷⁴. Following some modifications, the consolidated text of the Administrative Dispute Act was published in 1965.75

After the period of the 1967/1971 constitutional amendments, when the republics became states and the gradual

⁷¹ Устав СФРЈ, чл. 159, Службени листи СФРЈ, бр. 14/63.

⁷² Основни закон о судовима опште надлежности, *Службени лис СФРJ*, бр. 7/65.

⁷³ Івід., чл. 47.

⁷⁴ Закон о организацији и територијалној надлежности судова опште надлежности, *Службени іласник СРС*, бр. 25/66.

⁷⁵ Закон о управним споровима, *Службени лисі* СФРЈ, бр. 21/65.

⁷⁶ Устав СФРЈ, Службени листи СФРЈ, бр. 9/74.

⁷⁷ Устав СР Србије, Службени іласник СРС, бр. 8/74.

The SRS Constitution, Official Gazette of the SFRY, No. 7 of 17.02.1965

⁷¹ The SFRY Constitution, Art. 159, Official Gazette of the SFRY, No. 14 of 10.04.1963

⁷² The Fundamental Act on the Courts of General Jurisdiction, Official Gazette of the SFRY, No. 7 of 17.02.1965

⁷³ *Ibid.*, Art. 47.

⁷⁴ The Organization and Territorial Jurisdiction of Court of General Jurisdiction Act, Official Journal of the SRS, No. 25 of 25.06.1966

⁷⁵ The Administrative Dispute Act, Official Gazette of the SFRY, No. 21 of 05.05.1965

блика, а Федерацији остављено да регулише правосуђе на савезном нивоу. По савезном Уставу из 1974. године судску функцију у јединственом систему власти и самоуправљања радничке класе и свих радних људи вршили су редовни и самоуправни судови⁷⁸ који су били потпуно одвојени. У надлежности Савезног суда било је да одлучује о законитости коначних управних аката савезних органа ако савезним законом није другачије одређено. 79 По савезном и републичком уставу из 1974. године управни спор је био у надлежности редовних судова. У току исте године донет је републички Закон о редовним судовима⁸⁰ којим је Врховном суду Србије дато у надлежност одлучивање о законитости коначних управних аката републичких органа, а окружним судовима управних аката за које није одређена надлежност другог суда.⁸¹ Њиме је било прописано да се избор судија врши на 8 година са могућношћу поновног избора чиме је елиминисана сталност као начело.

abolishment of the Federation started, in addition to the decentralization of the administration and all segments of the society, which had started with the introduction of self-management, the SFRY Constitution of the Constitution of the Socialist Republic of Serbia (SRS)⁷⁷ were adopted in 1974 and the republics became competent for the judiciary, while the Federation remained in charge of regulating the judiciary at the federal level. Under the 1974 federal Constitution, the ordinary and self-management courts, which were completely separate, performed judicial functions in the single system of power and self-management of the workers' class and all working people⁷⁸. The Federal Court had jurisdiction for deciding on the legality of final administrative acts issued by federal authorities, unless otherwise provided by federal law.⁷⁹ Under the 1974 federal and republic Constitutions, the administrative dispute was in the jurisdiction of ordinary courts. The republic Ordinary Courts Act was adopted⁸⁰ in the same year and it gave the Supreme Court of Serbia jurisdiction for deciding on the legality of final administrative acts issued by republic authorities, while the district courts had jurisdiction for deciding on the administrative acts for which the jurisdiction of another court had not been defined.81

It said that judges were elected once in 8 years with the possibility of re-election, which eliminated the principle of per-

⁷⁸ Устав СФРЈ, чл. 217, *Службени листи СФРЈ*, бр. 9/74.

⁷⁹ *Ibid.*, чл. 369, ст. 3.

⁸⁰ Закон о редовним судовима, Службени іласник СРС, бр. 52/74.

⁸¹ Івід., чл. 23-24.

⁶ The SFRY Constitution, Official Gazette of the SFRY, No. 9 of 21.02.1974

⁷⁷ The SR of Serbia Constitution, *Official Journal of the SRS*, No. 8 of 25.02.1974

⁷⁸ The SFRY Constitution, Art. 217, Official Gazette of the SFRY, No. 9 of 21.02.1974

⁷⁹ Ibid., Art. 369 paragraph 3.

⁸⁰ The Ordinary Courts Act, Official Journal of the SRS, No. 52 of 30.12.1974

⁸¹ *Ibid.*, Art.23-24.

У току 1976. године донет је новелирани Закон о управним споровима.⁸²

Устав Републике Србије из 1990. године⁸³ и Устав СРЈ⁸⁴ из 1992. године (донет након престанка СФРЈ) управни спор су суштински дефинисали исто. Судови су штитили слободу и права грађана, законом утврђена права и интересе правних субјеката и обезбеђивали уставност и законитост. Били су самостални и независни у свом раду и судили на основу Устава, закона и других општих аката. Републички Устав је поново увео сталност судијске фукције. Прописивао је да нико ко учествује у суђењу не може бити позван на одговорност за мишљење дато приликом доношења судске одлуке, а у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу судијске функције да не може бити притворен без одобрења Народне скупштине.⁸⁵ Врховни суд је у складу са законом утврђивао постојање разлога за престанак судијске функције односно за разрешење и о томе обавештавао Народну скупштину, при чему судија није могао да буде премештен против своје воље. 86 Организација, оснивање, надлежност, састав судова и судски поступци уређени су законом, а Врховни суд Србије је био највиши суд у Републици Србији. По Закону о судовима⁸⁷ Врховни суд Србије је био надлежан

manent tenure. The revised Administrative Dispute Act was adopted in 1976.⁸²

The 1990 Constitution of the Republic of Serbia⁸³ and the FRY Constitution84 adopted in 1992 (after the dissolution of the SFRY) essentially defined the administrative dispute in the same way. The courts protected the freedom and rights of citizens, legally determined rights and interests of legal entities and ensured constitutionality and legality. They were autonomous and independent in their work and adjudicated in accordance with the Constitution, legal acts and other general acts. The Republic Constitution reintroduced the permanent tenure of judges. Under it, a participant in a trial could not be held liable for an opinion provided during the rendering of a judicial decision, and that he could not be detained without the approval of the National Assembly in a procedure initiated on the occasion of a criminal offense committed while performing the judicial function.85 The Supreme Court determined whether there were reasons for the termination of a judicial function or dismissal in accordance with the law and notified the National Assembly thereof; however, a judge could not be transferred against his will.86 The organization, establishment, jurisdiction and composition of courts and court proceedings were regulated by law, and the Supreme Court of Ser-

⁸² Закон о управним споровима, Службени лист СФРЈ, бр. 4/77.

⁸³ Устав Републике Србије, Службени іласник РС, бр. 1/90.

⁸⁴ Устав Савезне Републике Југославије, *Службени лис СРЈ*, бр. 1/92.

⁸⁵ Устав РС, чл. 95-96, Службени іласник РС, бр. 1/90.

⁸⁶ Івід., чл. 101.

⁸⁷ Закон о судовима, Службени іласник РС, бр. 46/91.

⁸² The Administrative Dispute Act, *Official Gazette of the SFRY*, No. 4 of 14.01.1977

⁸³ The Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 1 of 28.09.1990

⁸⁴ The Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia, *Official Journal of the FRY*, No. 1 of 14.04.1992

⁸⁵ The Constitution of the Republic of Serbia, Art. 95-96., *Official Gazette of the RS*, No. 1 of 28.09.1990

⁸⁶ *Ibid.*, Art. 101.

за управни спор против управних аката републичких органа ако законом није другачије одређено, Виши привредни суд за управно-рачунски спор, 88 а окружни судови су одлучивали о законитости коначних управних аката Републичке заједнице пензијског и инвалидског осигурања према пребивалишту осигураника, односно корисника права као и о законитости коначних управних аката за које није надлежан други суд. 89 Овај закон је поред организације рада судова садржао и посебан део о судијама. Било је установљено 30 окружних судова. За судију окружног суда, поред општих услова, било је неопходно радно искуство на пословима правне струке од 7 година, за судију Вишег привредног суда 8 година, а за судију Врховног суда 12 година. Предлог за избор и за разрешење судија подносило је надлежно тело Народне скупштине. Министар правде је оглашавао слободна места у Службеном гласнику Републике Србије по својој или иницијативи председника суда за који се судија бира. Судијска функција је могла да престане по захтеву или због испуњења услова за пензију, као и разрешења. Врховни суд је утврђивао да ли постоје разлози за престанак судијске функције и о томе је обавештавао Народну скупштину.

bia was the highest court in the Republic of Serbia. Under the Courts Act⁸⁷ the Supreme Court of Serbia had jurisdiction for the administrative dispute against administrative acts issued by authorities of the republic, unless otherwise provided by law, the Higher Commercial Court had jurisdiction for disputes concerning financial administrative acts, 88 while district courts decided on the legality of final administrative acts of the Republic Institution for Pension and Disability Insurance on the basis of the place of residence of the insured person or other beneficiary as well as on the legality of final administrative acts which were not in the jurisdiction of another court.89 In addition to a section dedicated to the organization of court work, this Act also contained a separate section on judges. There were 30 district courts. In addition to general requirements, a candidate for a district court judge needed to have seven years, that for a Higher Commercial Court judge eight years, and that for a Supreme Court judge 12 years of professional experience in the legal profession. The proposal for the election and dismissal of judges was filed by the competent body of the National Assembly. The minister of justice advertised vacancies in the Official Gazette of the Republic of Serbia at his own initiative of the initiative of the president of the court to which the judge was elected. The judicial function could be terminated at request or because of the fulfilment of retirement requirements, as well as because of dismissal. The Supreme Court decided if reasons for the termination of the judicial function existed and notified the National Assembly thereof.

⁸⁸ *Ibid.*, чл. 16.

⁸⁹ Івід., чл. 14.

⁸⁷ The Courts Act, Official Gazette of the RS, No. 46 of 31.07.1991

⁸⁸ *Ibid.*, Art. 16

⁸⁹ Ibid., Art. 14

За управно судовање било је значајно доношење Закона о управним споровима⁹⁰ у току 1996. године који је био у примени све до 30. децембра 2009. године.

У току 2001. године донети су Закон о уређењу судова,⁹¹ Закон о судијама⁹² и Закон о Високом савету правосуђа. 93 Закон о уређењу судова први пут прописује оснивање Управног суда који у првом степену суди у управним споровима и врши друге послове одређене законом. Међутим, до фактичког оснивања Управног суда протекло је осам година, јер је почетак примене ове одредбе одлаган. Закон о судијама из 2001. године, је задржао институте независности, сталности, непреместивости и имунитета судија. Судија је могао да буде премештен само уз своју сагласност или упућен из једног у други суд, али исте врсте и истог степена и одлуку о томе доносио је Високи савет правосуђа који је и предлагао Народној скупштини председнике судова и судије. Такође је могао да буде упућен на рад у други суд исте врсте истог или непосредно нижег степена најдуже на годину дана и о томе је одлучивао председник Врховног суда Србије. Установљено је Велико персонално веће које је одлучивало о законом одређеним питањима положаја судија. За избор судија Управног суда било је прописано 8 година радног искуства

The adoption of the 1996 Administrative Dispute Act, 90 which continued to be implemented until December 30, 2009, was important for the administrative judiciary.

In 2001, Serbia adopted the Court Organization Act, 91 Judges Act⁹² and High Judicial Council Act.⁹³ The Court Organization Act for the first time regulates the establishment of the Administrative Court which adjudicates in administrative disputes in the first instance and performs other duties in accordance with law. However, eight years had passed until the actual establishment of the Administrative Court, because the beginning of implementation of this provision was delayed. The 2001 Judges Act retained the legal concepts of independence, permanence of tenure, non-transferability and immunity of judges. A judge could be transferred only with his consent or seconded from one court to another of the same type and instance, and a decision thereon was made by the High Judicial Council, which proposed the names of court presidents and judges to the National Assembly. A judge could also be seconded to another court of the same type or of the same or directly lower instance for one year at the most, and this was decided by the Supreme Court of Serbia president. The Grand Personnel Council was established and it decided on the statutory issues pertaining to the position of the judges. A candidate for an Administrative Court judge had to have eight years of experience in

⁹⁰ Закон о управним споровима, Службени лист СРЈ, бр. 46/96.

⁹¹ Закон о уређењу судова, Службени іласник РС, бр. 63/01.

⁹² Закон о судијама, Службени іласник РС, бр. 63/01.

⁹³ Закон о Високом савету правосуђа, Службени іласник РС, бр. 63/01.

The Administrative Dispute Act, *Official Journal of the FRY*, No. 46 of 04.10.1996

⁹¹ The Court Organization Act, Official Gazette of the RS, No. 63 of 08.11.2001

⁹² The Judges Act, Official Gazette of the RS, No. 63 of 08.11.2001

⁹³ The High Judicial Council Act, Official Gazette of the RS, No. 63 of 08.11.2001

у правној струци, а за судију Врховног суда Србије 12 година. Поступак избора спроводио је Високи савет правосуђа. Судијска дужност је могла да престане по захтеву, због навршења радног века или разрешењем. Због навршења радног века судији је престајала функција када наврши 65 година живота или 40 година стажа осигурања, а о разлозима за престанак судијске дужности, односно утврђивање навршења радног века и разлога за разрешење, одлуку је доносило Велико персонално веће. О престанку дужности судије одлучивала је Народна скупштина и против одлуке овог органа била је допуштена жалба Уставном суду.

У току 2006. године донет је Устав Републике Србије 4 који је и сада на снази. Поред начела поделе власти 5 Устав поставља и начела судства (једно од њих је да су судови независни и самостални). Судска власт је припала судовима опште надлежности (основни, виши, апелациони судови и Врховни касациони суд као највиши суд у Републици) и посебне надлежности (привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд и Управни суд). Судијска функција је стална (Високи савет судства врши избор и даје предлог Народној скупштини за избор председника судова и лица која се први пут бирају).

the legal profession, and that for a Supreme Court of Serbia judge had to have 12 years. The selection procedure was implemented by the High Judicial Council. A judge could be relieved of duty at request, when he fulfilled the retirement requirements, or if he was dismissed. A judge fulfilled the retirement conditions when he turned 65 or had 40 years of experience, and the Grand Personnel Council decided on the reasons for relieving a judge of duty, on determination of fulfilment of retirement requirements and on the grounds for dismissal. The National Assembly decided on the termination of a judge's function and its decision was appealable to the Constitutional Court.

The currently applicable Constitution of the Republic of Serbia⁹⁴ was adopted in 2006. In addition to the principle of separation of powers, 95 the Constitution also laid down the judicial principles (including that courts are independent and autonomous). The judicial powers were granted to the courts of the general (basic, higher, appellate and Supreme Court of Cassation as the highest court in the Republic) and special jurisdiction (commercial courts, Appellate Commercial Court, misdemeanor courts, Appellate Misdemeanor Court and the Administrative Court). Judges have permanent tenure (the High Judicial Council makes the selection and proposes the candidates for court presidents and persons elected for the first time to the National Assembly). Persons who are elected for the first time represent an exception (they are elected to 3 years). A judge's tenure of office may be terminated at his own request, upon coming into

⁹⁴ Устав Републике Србије, Службени іласник РС, бр. 98/06.

⁹⁵ *Ibid.*, чл. 4.

⁹⁴ The Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the RS*, No. 98 of 08.11.2006

⁹⁵ *Ibid.*, Art. 4.

Изузетак је лице које се први пут бира (избор се врши на 3 године). Судијска функција може да престане на захтев, наступањем законом прописаних услова, као и ако не буде изабран на сталну функцију и одлуку о томе доноси Високи савет судства, а на одлуку о престанку судијске функције судија има право жалбе Уставном суду. Судије уживају имунитет и непреместивост, сем за случај укидања суда или претежног дела надлежности суда за који је изабран. О дисциплинској одговорности судија одлучује Дисциплинска комисија Високог савета судства. По жалби против одлуке Дисциплинске комисије одлучује Високи савет судства, а судија коме је изречена дисциплинска санкција има право на подношење тужбе у управном спору. Ради усаглашавања законске регулативе са Уставом донети су: Закон о уређењу судова, 6 Закон о седиштима судова и јавних тужилаштава⁹⁷ и Закон о судијама⁹⁸ и успостављена нова мрежа судова.

Устав из 2006. године је поставио основ управног судовања тиме што је дефинисао управни спор тако што је прописао да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању

force of legally prescribed conditions or if he is not elected to the position of a permanent judge, a decision on which is made by the High Judicial Council, and the judge may appeal to the Constitutional Court against the decision on the termination of his tenure of office. Judges have immunity and are non-transferable, except in the case of revocation of the court or a substantial part of the jurisdiction of the court to which he was elected. The Disciplinary Committee of the High Judicial Council decides on the disciplinary responsibility of judges. The High Judicial Council decides on appeals against decisions of the disciplinary committee, and the judge on whom a disciplinary sanction had been imposed has the right to file an administrative lawsuit. In order to harmonize the legal regulations with the Constitution, the Court Organization Act, 96 Seats of Courts and Public Prosecutors' Offices Act97 and Amendments to the Judges Act98 were adopted and a new network of courts was established.

The 2006 Constitution laid the foundations for the administrative-judicial proceedings by defining the administrative dispute in the following way: the legality of final individual acts deciding on a right, duty or legally grounded interest are subject to reassessing before the court in admin-

⁹⁶ Закон о уређењу судова, *Службени іласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15 (други закон), 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 (одлука УС), 87/18 и 88/18 (одлука УС).

⁹⁷ Закон о седиштима судова и јавних тужилаштава, *Службени іласник РС*, бр. 101/13.

⁹⁸ Закон о судијама, *Службени іласник PC*, бр. 116/08, 58/09 (одлука УС), 104/09, 101/10, 8/12 (одлука УС), 121/12, 124/12 (одлука УС), 101/13, 111/14 (одлука УС), 117/14, 40/15, 63/15 (одлука УС), 106/15, 63/16 (одлука УС) и 47/17.

⁹⁶ The Court Organization Act, *Official Gazette of the RS*, No. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15 (other act), 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 (CC decision), 87/18, 88/18 (CC decision)

⁹⁷ The Seats and Territories of Courts and Public Prosecutors' Offices Act, *Official Gazette of the RS*, No. 101/13

⁹⁸ The Judges Act, *Official Gazette of the RS*, No. 116/08, 58/09 (CC decision), 104/09, 101/10, 8/12 (CC decision), 121/12, 124/12 (CC decision), 101/13, 111/14 (CC decision), 117/14, 40/15, 63/15 (CC decision), 106/15, 63/16 (CC decision), 47/17

пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. ⁹⁹ Престала је да постоји могућност да се управни спор искључи законом. У току 2009. године донет је нови Закон о управним споровима ¹⁰⁰ којим су прописане процесне одредбе којима је регулисано поступање будућег Управног и Врховног касационог суда у управном спору.

istrative proceedings, if other form of court protection has not been stipulated by law in the particular case. ⁹⁹ The possibility of the administrative dispute being excluded by law no longer existed. In 2009, a new Administrative Dispute Act¹⁰⁰ was adopted, providing procedural provisions that regulated the work of the future Administrative Court and the Supreme Court of Cassation in administrative dispute cases.

⁹⁹ Устав Републике Србије, чл. 198, Службени іласник РС, бр. 98/06.

¹⁰⁰ Закон о управним споровима, Службени іласник РС, бр. 111/09.

⁹⁹ The Constitution of the Republic of Serbia, Art. 198, *Official Gazette* of the RS, No. 98 of 08.11.2006

¹⁰⁰ The Administrative Dispute Act, Official Gazette of the RS, No. 111/09



5. Управни суд Републике Србије (2010-2019)

Дана 1. јануара 2020. године навршиће се десет година од почетка рада Управног суда који је, први пут након Другог светског рата, основан као суд посебне надлежности и почео са радом 1. јануара 2010. године. Његово оснивање представља историјску тековину правног система Републике Србије и значило је повратак традицији постојања управног судства посебне надлежности. Суди у управним споровима, пружа заштиту изборног права, међународну правну помоћ у оквиру своје надлежности и врши друге послове одређене законом. О ванредним правним средствима одлучује Врховни касациони суд који је и највиши суд у Републици.

Оснивање, надлежност и поступак пред Управним судом прописани су одредбама Закона о уређењу судова, Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, Закона о управним споровима и Судским пословником¹⁰¹ и одредбама других посебних закона. Против пресуда Управног суда не може се изјавити жалба. Суди у већу од троје судија, сем ако Законом о управним споровима није другачије одређено (судија појединац).

Управни суд је започео са радом као једностепени суд са седиштем у Београду. Има три одељења: Крагујевац (за подручја виших судова у Јагодини, Крагујевцу, Крушевцу, Краљеву, Новом Пазару, Ужицу и Чачку; Ниш (за подручја виших судова у Врању, Лесковцу, Нишу, Прокупљу и Пироту) и Нови Сад (за подручја ви-

5. The Administrative Court of the Republic of Serbia (2010-2019)

On January 1, 2020, we will mark 10th anniversary of the beginning of work of the Administrative Court, which was established as a court of special jurisdiction for the first time after World War II and which started working on January 1, 2010. Its establishment represents a historic accomplishment of the legal system of the Republic of Serbia and marks the return to the tradition of administrative court of special jurisdiction. It adjudicates in administrative disputes, protects the electoral rights, provides mutual legal assistance within its jurisdiction and performs other tasks regulated by law. The Supreme Court of Cassation, as the highest court in the Republic, decides on extraordinary legal remedies.

The establishment, jurisdiction and procedure before the Administrative Court are regulated by the Court Organization Act, Seats and Territories of Courts and Public Prosecutors' Offices Act, Administrative Dispute Act and Court Rules of Procedure¹⁰¹ and provisions of other special legal acts. Administrative Court judgments are not appealable. The Court adjudicates in a panel of three judges, unless the Administrative Dispute Act says otherwise (single judge).

The Administrative Court started working as a Belgrade-based single-instance court. It has three departments: Kragujevac (for the territories of higher courts in Jagodina, Kragujevac, Kruševac, Kraljevo, Novi Pazar, Užice and Čačak; Niš (for the territories of higher courts in Vranje,

Судски пословник, Службени іласник РС, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18 и 43/19.

¹⁰¹ The Court Rules of Procedure, *Official Gazette of the RS*, No. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18, 43/19

ших судова у Зрењанину, Новом Саду, Сомбору, Сремској Митровици, Суботици и Шапцу). Формирањем одељења у Управном суду по територијалном принципу уз увођење обавезне усмене јавне расправе омогућен је приступ суду и поштовање Уставом зајемченог права на правично суђење. Од оснивања Управни суд има Припремно и Одељење судске праксе. Сви поднесци се предају у седишту и формирани предмети по окончаном припремном поступку достављају судијама у одељења ради суђења. Све одлуке се достављају Одељењу судске праксе ради провере усклађености са правним ставовима суда. Управни суд је почео рад са 35 судија и председником. У првим годинама рада дошло је до великог одлива судијског кадра. Прекретницу је представљао избор девет судија и првог председника крајем 2013. године, када је Управни суд, након четири године, изашао из ВД стања. Од тада је постепено повећаван број судија тако да од 30. јуна 2019. године судијску функцију у Управном суду први пут обавља 50 судија и председник. Међутим, за пружање делотворне и ефикасне заштите грађана у управном спору потребан је много већи број судија (минимум 120). Избором већег броја судија би се решили заостаци и спречио настанак нових.

Leskovac, Niš, Prokuplje and Pirot) and Novi Sad (for the territories of higher courts in Zrenjanin, Novi Sad, Sombor, Sremska Mitrovica, Subotica and Šabac). The establishment of Administrative Court departments according to the territorial principle, together with the introduction of a mandatory public oral hearing, enabled the access to the court and observation of the Constitutionally guaranteed right to a fair trial. Ever since its establishment, the Administrative Court has had the Preparatory and Case Law Departments. All pleadings are filed at the seat of the Court and, upon the end of the preparatory procedure, the case files are distributed to judges at the Departments for the purpose of adjudication. All decisions are sent to the Case Law Department in order to check whether they are harmonized with the Court's legal stands. When it started working, the Administrative Court had 35 judges and the president. In its initial years, a large number of judges left the Court. The turning point was the election of nine judges and the first president in late 2013, when the Administrative Court, after four years, ceased to be in the provisional state. The number of judges has since gradually increased, so that the Administrative Court has for the first time had 50 judges and the president as of June 30, 2019.

Услови за избор судије Управног суда су поред држављанства, завршеног правног факултета, положеног правосудног испита, стручности, оспособљености, достојности, још и 10 година радног искуства у правној струци. ¹⁰² У оснивању је суд имао 129 запослених. Приликом рационализације запошљавања 2014. године број запослених је смањен на 124, али је ради обезбеђења услова за нормално функционисање број извршилачких радних места у току 2019. године повећан за 50 (укупно 174 запослена) и њихово попуњавање биће извршено у следећих неколико месеци.

Управни суд је од оснивања суочен са веома великим бројем предмета. У јануару 2010. године преузео је предмете Управног одељења Врховног суда Србије и 30 окружних судова у којима до 31. децембра 2009. године није донета одлука (18.091) и у тој години примио још 16.048 нових предмета (укупно 34.139). У периоду од 1. јануара 2010. до 30. јуна 2019. године, Управни суд је примио укупно 210.955 иницијалних аката, а од тога броја је решено укупно 173.079 предмета. Просечан месечни прилив предмета по судији је 59,09, а број решених 48,48 предмета. При томе оријентациона норма судије Управног суда је 25 предмета месечно што значи

However, a much greater number of judges (at least 120) is necessary for providing effective and efficient protection of citizens in administrative cases. A larger number of judges would solve the backlog of cases and prevent the creation of new backlog. In order for a candidate to become an Administrative Court judge, in addition to being a Serbian citizen, having a law school diploma and the bar exam, being professional and skilled, and having integrity, he/she must also have 10 years of work experience in the legal profession. When established, the Court had 129 employees. During the rationalization of staff in 2014, the number of employees dropped to 124, but for the purpose of ensuring conditions for normal functioning, the number of non-executive positions in 2019 was increased by 50 (174 employees in total) and these vacancies will be filled in the next few months.

Since its establishment, the Administrative Court has had a very large number of cases. In January 2010, it took over the (18,091) cases of the Administrative Department of the Supreme Court of Serbia and 30 district courts in which decisions had not been made until December 31, 2009 and received an additional 16,048 new cases in the same year (which makes up a total of 34,139). Between January 1, 2010 and June 30, 2019, the Administrative Court received a total

¹⁰² Закон о судијама, чл. 43-44, *Службени іласник PC*, бр. 116/08, 58/09 (одлука УС), 104/09, 101/10, 8/12 (одлука УС), 121/12, 124/12 (одлука УС), 101/13, 111/14 (одлука УС), 117/14, 40/15, 63/15 (одлука УС), 106/15, 63/16 (одлука УС) и 47/17.

^{The Judges Act, Art.43-44, Official Gazette of the RS, No. 116/08, 58/09 (CC decision), 104/09, 101/10, 8/12 (CC decision), 121/12, 124/12 (CC decision), 101/13, 111/14 (CC decision), 117/14, 40/15, 63/15 (CC decision), 106/15, 63/16 (CC decision), 47/17}

да судије завршавају скоро дуплу месечну норму, али да примају више од тога. Укупан број решених и просечан број решених предмета по судији указује на то да су судије и судијски помоћници у периоду од протеклих 10 година уложили велики напор да би се решио што већи број предмета. На дан 30. јуна 2019. године остало је нерешених 37.876 предмета. Огроман прилив предмета је последица недовољно квалитетног рада појединих органа управе, честог непоступања по пресудама Управног суда, проширења предмета управног спора и управног поступка, прописивања одлагања извршења управног акта пре и у току управног спора, давања заштите у управном спору у потпуно новим управним областима (87 закона од 2014. до 2018. године) и др.

Управни суд има око 100 основа спора и примењује преко 300 материјалних закона и велики број подзаконских аката. Предмети се разликују и по тежини - од оних који нису компликовани ни чињенично ни правно, до предмета изузетне тежине као што су: конкуренција, одузимање дозволе за рад банака и осигуравајућих друштава, јавне набавке, емитовање, враћање имовине и обештећење и др. који захтевају изузетно дугу, чак вишемесечну припрему за суђење и најчешће одржавање усмене јавне расправе. Специфичност у раду Управног суда представља и чињеница да у 35% предмета постоји обавеза поступања у (нарочито) хитним предметима. Највећи број "хитних" предмета (по закону или својој природи) су: пензијски (36.538); рад-

of 210,955 initial acts, out of which it decided on a total of 173,079 cases. The average monthly inflow of cases per judge is 59.09, and the number of solved cases is 48.48. Having said that, the monthly norm of the Administrative Court judges is 25 cases, which means that judges do nearly twice as much every month as well as that they receive even more than that. The total and the average number of solved cases per judge indicates that judges and judicial assistance invested a great effort in the past 10 years to solve as many cases as possible. On June 30, 2019, the number of unresolved cases was 37,876. A huge influx of cases results from the insufficient quality of work of some administrative authorities, frequent failure to comply with the Administrative Court judgments, expansion of the subject-matter of the administrative dispute and administrative procedure, delaying the enforcement of an administrative act before and during the administrative proceedings, providing administrative dispute protection in completely new administrative law areas (87 legal acts between 2014 and 2018), etc.

The Administrative Court has about 100 grounds for dispute and implements more than 300 substantive laws and a large number of by-laws. In addition to this, the complexity of cases varies – from the less complex ones in terms of facts or legal issues, to extremely complex cases, such as: competition, revocation of banking licenses and licenses of insurance companies, public procurement, broadcasting, restitution and indemnification, and others that require an extremely long preparation for trial, which can sometimes take several months, and most frequently the holding of a

ни односи (13.256); враћање одузете имовине и обештећење (5.577); социјална новчана накнада (2.676); инвалиднина (1.422), а нарочито хитни (они за које закон одеђује рок за поступање суда, од 12 часова до неколико месеци) су: заштита изборног права (3.061), одлагање извршења решења (8.037) и др. Укупан број је 12.787 нарочито хитних и 61.041 хитна предмета.

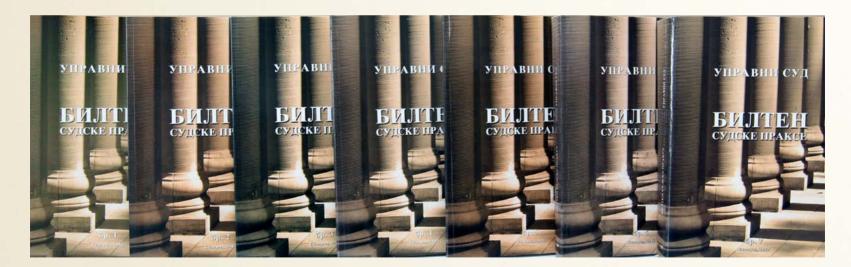
Поред тога, Управни суд поступа у предметима заштите изборног права на свим нивоима: од избора чланова савета месних заједница, локалних, покрајинских, парламентарних, председничких до избора чланова националних савета националних мањина. Пружање ове заштите изискује посебну 24-часовну организацију рада суда сваког радног дана, суботом, недељом, празницима чак и ноћу, имајући у виду кратке рокове за одлучивање од 48 часова, односно 12 часова (електорски избори). У периоду приправности од 2-3 месеца не одржавају се усмене јавне расправе, јер се судије повлаче из одељења у седиште суда и предузимају се друге специфичне организационе промене у раду, које омогућавају да се донесу одлуке са уједначеним правним ставовима и истовремено испрате унапред одређени изборни рокови.

public oral hearing. A specific feature in the work of the Administrative Court is the fact that it has the obligation to act in (particularly) urgent cases in as much as 35% of the cases. The majority of "urgent" cases (by law or by nature) are those related to: retirement (36,538); labor relations (13,256); restitution of seized assets and indemnification (5,577); welfare benefits (2,676); disability benefits (1,422), while the particularly urgent cases (those in which there is a statutory deadline for action of between 12 hours to several months) are the: protection of electoral rights (3,061), delayed enforcement of decisions (8,037), etc. In total, there are 12,787 particularly urgent and 61,041 urgent cases.

In addition to this, the Administrative Court acts in the cases pertaining to the protection of the electoral rights at all levels: from the election of local community council members, through local, provincial, parliamentary and presidential elections to the election of the national minority national council members. This type of protection requires a special 24-hour organization of court work every workday, on Saturdays, Sundays, holidays and even during the night, in view of the short deadlines for deciding of 48 hours or 12 hours (elector elections). In the stand-by period of 2 to 3 months, public oral hearings are not held, because judges withdraw from the Departments to the Seat of the Court and other specific organizational changes are made in work, making it possible to make decisions based on harmonized legal stands and at the same time covering the previously set election deadlines.

У свом десетогодишњем раду Управни суд је био уређен на приципима поштовања и очувања законитости, уједначавања судске праксе и транспарентности. Управни суд издаје Билтен у коме објављује правне ставове заузете на седницама свих судија, правна схватања изражена у пресудама као и стручне радове судија и судијских помоћника и на тај начин праксу суда чини доступном грађанима. Има интернет презентацију на којој се поред Информатора на српском и енглеском језику налази и база анонимизираних судских одлука која се у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а од 2018. године интензивно допуњава и која грађанима омогућава предвидивост исхода у управном спору пре подношења тужбе. Суд је у септембру 2015. године, од Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, добио награду за допринос афирмисању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и транспарентност у раду.

In its ten-year history, the Administrative Court has been organized on the principles of observation and preservation of legality, harmonization of case law and transparency. The Administrative Court issues a bulletin in which it publishes legal stands taken at the sessions of all judges, legal understandings expressed in judgments as well as judges' and judicial assistants' papers and thus makes its case law accessible to citizens. It has its website, which, in addition to the Information Bulletin in Serbian and in English, also contains a database of redacted judicial decisions, which has been intensively supplemented in cooperation with the OSCE Mission since 2018 and which ensures the foreseeability of the outcome of administrative proceedings to citizens even before they file a lawsuit. In September 2015, it received an award from the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection for its contribution to the affirmation of the right to free access to information of public importance and transparency of work.



Надлежност Управног суда је врло значајна за функционисање комплетног државног уређења, јер Управни суд врши судску контролу законитости аката и рада извршне власти, па од ефикасности и квалитета заштите која се пружа пред овим судом зависи не само реализација у пракси уставних начела владавине права и поделе власти, већ и комплетно функционисање државе почев од заштите изборног права у свим нивоима избора до контроле законитости рада управе у свим сегментима. У контексту значаја оснивања Управног суда, сигурно је да се не поставља питање да ли је Управни суд оправдао своје оснивање или не, јер оснивање оваквог суда може да значи само законито утемељење правне државе. Период од 10 година није дуг ако се посматра укупно трајање управног судовања у Републици Србији, али је довољан да се увидом у резултате рада и услова у којима је Управни суд функционисао од оснивања до данас, уоче како позитивни ефекти, тако и предузму мере ради унапређења његовог функционисања ради пружања што квалитетније и ефикасније заштите права грађана у управном спору.

Оснивање и рад Управног суда треба да се посматра само као једна од фаза у развоју ове врсте судства на путу према вишестепеном управном судству које треба да буде гарант квалитетније и ефикасније правне заштите грађана. Држава је препознала значај управног судства, па је као циљ Националне стратегије реформе правосуђа до 2018. године и Националне стратегије развоја правосуђа 2019/2024. предвиђено увођење вишестепеног управног судства. Из анализе историјског развоја управног судства у Србији као и услова у којима функционише данас несумњиво је да управно судство треба да буде део судске власти и да

The jurisdiction of the Administrative Court is very important for the functioning of the complete government organization, because the Administrative Court ensures the judicial review of the legality of acts and work of the executive authorities, which means that the practical realization of the constitutional principles of the rule of law and separation of powers and the complete functioning of the state, starting from the protection of the electoral rights at all levels of elections to the control of legality of work of the administration in all segments depend on it. Within the context of importance of establishment of the Administrative Court, it is certainly not debatable whether the Administrative Court has justified its establishment or not, because the establishment of such a court can only mean that the legal foundations of the rule of law have been set. The 10-year period is not long if we take into account the total duration of the administrative judiciary in the Republic of Serbia, but if we take into account the results of work and circumstances in which the Administrative Court has functioned since its establishment, this period is sufficient both for observing positive effects and for undertaking measures for the improvement of its functioning for the purpose of ensuring the best and most efficient possible protection of citizens' rights in the administrative cases.

The establishment and work of the Administrative Court should be observed as just one of the stages in the development of this type of judiciary on the path towards the multi-tier administrative judiciary, which should guarantee a better and more efficient legal protection of citizens. The state has recognized the importance of the administrative judiciary, so that the National Strategy of Judicial Reform until 2018 and the National Strategy of Judicial Development between 2019 and 2024 envisage the introduction of the multi-tier administrative judiciary. On the basis of an analysis of the his-

је издвајањем из оквира судова опште надлежности учињен велики напредак у односу на посебна већа судова опште надлежности. Прилог томе је чињеница да у веома малом броју земаља Европе управне спорове суде посебна већа редовних судова (Словачка, Румунија, Мађарска која је већ у фази формирања посебног управног суда), 103 а да у већини земаља постоје веома развијени вишестепени системи управног судовања са специјализованим судовима по материјама. Да би се потребна реформа спровела на адекватан начин неопходно је било изменити раније важећи Закон о општем управном поступку, 104 па је примена претежног дела новог Закона о општем управном поступку¹⁰⁵ почела у јуну 2017. године. Рад на изменама и допунама Закона о управним споровима, Закона о уређењу судова, Закона о подручјима и седиштима судова и јавних тужи-

torical development of the administrative judiciary in Serbia and conditions in which it functions today, it is indisputable that the administrative judiciary should be a part of the judicial authorities and that a big step forward has been made in comparison with special departments of the courts of general jurisdiction when it was separated from the courts of general jurisdiction. This is supported by the fact that administrative disputes are handled by special panels of ordinary courts in a very small number of European countries (Slovakia and Romania, while Hungary which is already in the process of establishment of a separate administrative court), 103 and that the majority of countries have a very developed multi-tier administrative court systems with courts specializing in individual matters. For the much needed reform to be implemented properly, the greater part of the new General Administrative Procedure Act had to be amended 104, so that the implementation of the greater part of the new General Administrative

- На иницијативу и у организацији Управног суда, уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, дана 21. и 22. септембра 2017. године одржана је Међународна конференција под називом "Организација и надлежност управног судства", ради упознавања, размене искуства и дискусије о предностима и недостацима управно-судских система Европе. Конференција је окупила представнике управног судства из следећих земаља: Аустрија, Чешка Република, Грчка, Мађарска, Италија, Пољска, Румунија, Словачка и Словенија, као и представнике из Србије земље домаћина. Учесници су били из судова различитих инстанци. Добросав Миловановић, Марко Давинић, Вук Цуцић, Закључци Међународне конференције, Су I-8 24/17 од 30. новембра 2017. године, Управни суд и Мисија ОЕБС-а у Републици Србији, Београд.
- 104 Закон о општем управном поступку, *Службени лисш СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и *Службени іласник РС*, бр. 30/10.
- 3акон о општем управном поступку, *Службени іласник РС*, бр. 18/16 и 95/18 (аутентично тумачење).
- 103 At the initiative and in the organization of the Administrative Court, with the support of the OSCE Mission to Serbia, on September 21-22, 2017, the international conference on the Organization and Jurisdiction of Administrative Judiciary was held, in order to get to know, exchange experiences and discuss the advantages and shortcomings of the administrative—judicial systems of Europe. The conference rallied the representatives of the administrative judiciary from the following countries: Austria, Czech Republic, Greece, Hungary, Italy, Poland, Romani, Slovakia and Slovenia, as well as representatives of the host country, Serbia. The participants came from the courts of different instances. Dobrosav Milosavljević, Marko Davinić, Vuk Cucić, 2017, Conclusions from the International Conference Su I-8 24/17 of November 30, 2017. Administrative Court and the OSCE Mission to the Republic of Serbia, Belgrade.
- 104 The General Administrative Procedure Act, *Official Gazette of FR Yugoslavia* No. 33/97, 31/01 and 30/10

лаштва и Закона о судијама треба да почне до средине 2020. године и реално би било да реформа фактички буде реализована (да нова мрежа управних судова започне са радом) до краја 2024. године. Као нужно, поставиће се питање модела управног судства одговарајућег за Републику Србију као и утврђивања броја потребних судија. Један од модела који би био реално остварив у оквиру материјалних могућности државе је да се установи другостепени управни суд са седиштем у Београду и четири првостепена суда у градским центрима у којима се сада налазе седиште и три одељења. При томе је неопходно увести у правни систем редовно правно средство против одлука првостепених управних судова (жалба), уз прописивање и ванредних правних средстава о којима би одлучивао Врховни касациони суд, у коме је нужно установити посебно Управно одељење са довољним бројем судија. Неопходно је пажљиво утврдити укупан број потребних судија, јер уколико се не одреди правилно неће се постићи ефикасност као један од циљева реформе и наставиће се са заостацима који ће да продужавају време решавања што ће нужно да води плаћању накнада за повреду права за суђење у разумном року. Приликом одређивања броја потребних судија по нивоима будућих управних судова нужно је да се има у виду: 1) број становника на територији целе државе; 2) број становника на територији сваког одељења (будућег управног суда); 3) број предмета-заостатака које новоформирани судови треба да преузму на дан почетка нове надлежности; 4) структура, сложеност и очекивани прилив предмета и тенденција његовог увећања; и 5) норма судија, као и други значајни параметри за које је сасвим сигурно да ће се приликом рада на реформи појавити. Вишестепеprocedure Act¹⁰⁵ started in June of 2017. Work on amending the Administrative Dispute Act, the Court Organization Act, Territories and Seats of Courts and Public Prosecutors' Offices Act and Judges Act should begin by the middle of 2020 and it would be realistic for the reform to be really implemented (for the new network of administrative courts to start working) by the end of 2024. The issues of the suitable administrative judiciary model for the Republic of Serbia and determination of the necessary number of judges will be raised. One of the models that would be realistically achievable within the country's financial abilities would be the establishment of the second-instance administrative court with the seat in Belgrade as well as four first-instance courts in the city centers where the seat and the three departments are currently situated. In addition to this, the regular legal remedy against the decisions of first-instance administrative courts (the appeal) would have to be introduced, together with the regulation of extraordinary legal remedies which would be decided by the Supreme Court of Cassation, in which a special administrative department made up of a sufficient number of judges would have to be established. The total necessary number of judges would have to be carefully determined, because otherwise efficiency, as one of the goals of the reform, will not be ensured and the backlog will remain in place, extending the time of resolution, which will inevitably result in the payment of compensation for the violation of the right to trial within reasonable time. In deciding on the necessary number of judges per levels of future administrative courts, one has to bear in mind the following: 1) the population in the entire country; 2) the population in

¹⁰⁵ The General Administrative Procedure Act, *Official Gazette of the RS*, No. 18/16, 95/18 (authentic interpretation)

но управно судство и довољан број судија омогућиће специјализацију судија по управним материјама, као и неговање посебног управно-судског кадра од приправничких дана при чему је у Програм обуке Правосудне академије потребно увести и обуку из области управног спора са управним поступком.

На овај начин рад управног судства биће ефикаснији и квалитетнији, омогућиће се грађанима пружање делотворне правне заштите, учврстиће се позиција државе у поступку придруживања ЕУ, што ће допринети и већем приливу страних инвеститора, а такође и знатно смањити износи накнада које Република Србија плаћа грађанима због повреде права на суђење у разумном року.

the territory of each department (of the future administrative court); 3) the number of cases belonging to the backlog which the newly formed courts should take over on the date when their new jurisdiction begins; 4) the structure, complexity and expected inflow of cases and their tendency to grow, as well as 6) the judges' norms and other important parameters which will certainly appear while working on the reform. The multi-tier administrative judiciary and a sufficient number of judges will make it possible to ensure the specialization of judges in individual administrative matters and for the special administrative court staff to be cherished from internship; in this context, the Judicial Academy should include trainings on the administrative dispute together with the administrative procedure in its curriculum.

The administrative judiciary will thus become more efficient and will work better, citizens will be granted effective legal protection, the state will reinforce its position in the EU accession process, which will, in turn, increase the inflow of foreign investors and significantly reduce the amounts of compensation which the Republic of Serbia pays to citizens because of the violation of the right to a trial within reasonable time.

ПРЕДСЕДНИЦИ ДРЖАВНОГ САВЕТА

PRESIDENTS OF COUNCIL OF STATE



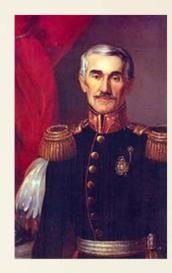
Тома Вучић Перишић Toma Vucic Perisic (1787-1859) извор: Википедиа source: Wikipedia



Стојан Симић Stojan Simic (1797-1852) извор: Википедиа source: Wikipedia



Стефан Стефановић Тенка Stefan Stefanovic Tenka (1797-1865) извор: Википедиа source: Wikipedia



Jeврем Обреновић Jevrem Obrenovic (1790-1856) извор: Википедиа source: Wikipedia



Стевча Михајловић Stevca Mihajlovic (1804-1888) извор: Архив Србије source: Arhiv Srbije



Jobah Мариновић Jovan Marinovic (1821-1893) извор: Википедиа source: Wikipedia



Ђорђе Ценић Djordje Cenic (1825-1903) извор: Архив Србије source: Arhiv Srbije



Сава Грујић Sava Grujic (1840-1913) извор: Википедиа source: Wikipedia



Стојан Новаковић Stojan Novakovic (1842-1915) извор: Википедиа source: Wikipedia



Ђорђе Симић Djordje Simic (1843-1921) извор: Архив Србије source: Arhiv Srbije



ΓΛΑΒΑ III

ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА

Добросав Миловановић*

Начин одређивања садржаја и обима предмета управног спора представља један од кључних показатеља степена судске контроле управних активности у одређеној држави. Врсте (не)активности (управе) које су подвргнуте овој врсти контроле, начин одређивања области у којој се она врши (метод генералне клаузуле или енумерације), разграничење од других врста судске контроле активности управе (нпр. парничног поступка), критеријум по коме се контрола врши и могућност улажења у преиспитивање искључиво правних питања

CHAPTER III

THE SUBJECT MATTER OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE

Dobrosav Milovanović*

The method of determination of the content and scope of the subject matter of the administrative dispute represents one of the key indicators of the level of judicial review of administrative actions in a state. The model of the administrative dispute is defined by the types of (in)activity (of the administration) subjected to this type of review, method of determination of the area in which it is performed (general clause or enumeration method), delineation from other types of judicial review of the action of the administration (e.g. civil

^{*}Аутор је редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду.

^{*}Author is Full Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade.

и којих (материјалноправних и/или процесних) или и чињеничних питања, опредељују модел управног спора. Такође, у случају двостепености односно вишестепености управног судовања, целовито сагледавање предмета управног спора подразумева узимање у обзир унутрашње расподеле надлежности. Поред тога, према врсти интереса који је предмет заштите у управном спору разликују се субјективни (приватни интереси), они који су на граници субјективног и објективног (нпр. заштита имовинских интереса државе), као и објективни управни спор (где је предмет заштита јавног интереса). С друге стране, разврставање на првобитни и накнадни управни спор врши се према томе да ли је предмет спора утврђивање законитости управне активности или је пак предмет спора оцена законитости активног или пасивног неизвршења судске пресуде донете у првобитном управном спору. Коначно, ради потпуног разумевања значаја и статуса (предмета) управног спора, потребно је сагледати активности које су, поред управног спора, у надлежности релевантног суда, као и њихов утицај на делотворност и ефикасност решавања управних спорова.

Током историјског развоја управног спора у Србији, мењао се начин одређивања садржаја и обима његовог предмета. То је зависило не само од начелне потребе да се, ради обезбеђења законитости рада управе и заштите права и интереса појединаца и њихових организација, обухвати што шири круг активности управе, него и од конкретног политичког, социјалног и правног контекста. Поред тога, од значаја је и практична могућност вођења управног спора, нарочито потреба органа управе да делотворно и економично функционишу у извршавању својих задатака. Стога је

litigation proceedings), criteria for review and possibility to engage in the review of just legal issues and which legal issues (substantive and/or procedural), or also of factual issues. Also, in the case of two- or multi-instance administrative courts, the comprehensive observation of the subject matter of the administrative dispute means that the internal distribution of competences has to be taken into account. In addition to this, according to the type of interest protected in the administrative dispute, we can distinguish between the subjective (private) interests, those that are in between the subjective and objective (e.g., the protection of property interests of the state), as well as the objective administrative dispute (where the subject matter is the protection of a public interest). On the other hand, administrative disputes are classified into the original and subsequent depending on whether the subject matter of the dispute is the determination of the legality of administrative action or if the subject matter of the dispute is a decision on the legality of the active or passive non-compliance with a judgment issued in the original administrative dispute. Finally, in order to fully understand the importance and status (of the subject matter) of the administrative dispute, we need to observe the activities for which the relevant court has jurisdiction, in addition to the administrative dispute, as well as their influence on the effectiveness and efficiency of resolution of the administrative dispute.

During the historical development of the administrative dispute in Serbia, the method for determining the content and scope of its subject matter changed. This did not depend only on the general need to include the widest possible scope of activity of the administration in order to ensure the legality of work of the administration and the protection of rights and interests of individuals and their organizations, but also on the specific political, social and legal context. In addition to this, the practical possibility of holding the ad-

предмет управног спора у великој мери зависио од (не) успешног балансирања наведених вредности и околности. Коначно, увођење и обим предмета управног спора зависили су и од могућности контроле појединих активности управе, ван управног спора, на начин којим се квалитетно штите права грађана.¹

Начелно посматрано, управни спор може бити организован по систему генералне клаузуле, када се он допушта у свим посебним управним областима. Међутим, могуће је (законом) изузети извесне управне области у којима се не допушта вођење управног спора. Супротан је систем организовања управног спора по методу енумерације - где закон изричито одређује управне области у којима се може водити управни спор, искључујући тиме све друге области.²

С друге стране, независно од претходно изабраног модела, предмет управног спора одређиван је у теорији и пракси различито и у односу на круг (не)активности органа управе. Дакле, да ли се управни спор може водити против подзаконских аката управе, управних аката, управних радњи, управних уговора, гарантних аката, пружања јавних услуга, аката пословања, ћутања управе. Наиме, свака од ових активности може имати одређени правни или фактички утицај на права и интересе појединаца и њихових организација, који наведеним (не)активностима могу бити повређени. Прав-

ministrative dispute is also important, particularly the need of administrative authorities to be effective and efficient in performing their tasks. Therefore, the subject matter of the administrative dispute largely depended on the (un)successful balancing of these values and circumstances. Finally, the introduction and scope of the subject matter of the administrative dispute also depended on the possibility of reviewing some activities of the administration, outside the administrative dispute, in a way that would ensure quality protection of citizens' rights.¹

Generally speaking, the administrative dispute may be organized in accordance with the general clause system, when it is allowed in all individual administrative areas. However, some administrative areas in which the administrative dispute is not permitted may be excluded (by law). Opposite to it is the system of organization of the administrative dispute according to the enumeration method – where the law specifically defines the administrative areas in which the administrative dispute can exist, thus excluding all other areas.²

On the other hand, independently from the previously selected model, theoreticians and practitioners have also provided different definitions of the subject matter of the administrative dispute according to the scope of (in)activity of the administrative authority. In other words, whether the administrative dispute can be initiated against by-laws of the administration, administrative acts, administrative actions, administrative contracts, letters of guarantee, provision of public services, business acts, silence of the administration. In fact,

¹ Вид. Богдан Мајсторовић, *Закон о уйравним сйоровима са сйручним коменйаром*, Савез удружења правника Југославије, издање "Архива за правне и друштвене науке", Београд 1952, (у даљем тексту, Б. Мајсторовић, Коментар 1952), стр. 7-8.

² *Ibid.*, стр. 8.

See, Zakon o upravnim sporovima, sa stručnim komentarom, Bogdan Majstorović, the Union of Jurist Associations of Yugoslavia, Edition of the Legal and Social Studies Archives, Belgrade, 1952, pp. 7-8.

² *Ibid* p. 8.

ни систем Србије је такође у свом развоју мењао одређење предмета управног спора, иако се испитивање законитости коначних управних аката може означити као константа.

1. Период Краљевине Србије

Развој управног судства у Србији започет је Уставом од 1869. године према коме Државни савет губи удео у законодавној власти, а као главни задатак добија "да расматра и решава жалбе противу министарских решења у спорним административним питањима." Тиме је уведен појам "административног спора", по угледу на француски "contentieux administratif". Тај појам је и законски дефинисан Законом о пословном реду у Државном савету из 1870. године: "Административни је спор само између приватног лица са једне и управне власти с друге стране; а постоји онде где је наредбом или решењем управне власти приватног повређено противу законих наређења. По томе није спор онде где је остављено министру или административној власти како да поступи, оцени или реши ствар."4 Међутим, потребно је имати у виду и одредбу истог закона која предвиђа да "ако је законом само прописан начин, како да се ствар сазна или извиди, или у опште

each of these activities may have a particular legal or factual influence on the rights and interests of individuals and their organizations that may be violated through the above mentioned (in)activity. Throughout its development, the Serbian legal system changed the determination of the subject of the administrative dispute, although the review of legality of final administrative acts may be described as a constant.

1. The Period of the Kingdom of Serbia

The development of the administrative judiciary in Serbia started with the 1869 Constitution, according to which the Council of State lost its share of the legislative power, and was given the principal task "to review and decide on appeals against ministerial decisions in disputed administrative issues." The notion of "administrative dispute" was thus introduced, on the model of the French "contentieux administratif".3 This notion was also defined in the 1870 Rules of Order at the Council of State Act: "The administrative dispute is a dispute between a private person on one side and the administrative authority on the other; and it exists where an order or a decision of the administrative authority has violated a private right in contravention to the mandates of law. According to this, it is not a dispute if a minister or an administrative authority applies discretion in deciding how to act, assess or decide on a matter." However, we need

³ С. Сагадин, Уйравно судсйво, йоводом сйогодишњице рада Државног савейа 1839-1939, стр. 180.

⁴ *Закон о йословном реду у Државном савешу,* Државна штампарија, Београд 1870, 1-20, стр. 13 и С. Сагадин, стр. 181.

³ S. Sagadin, Pretsednik Državnog saveta, Upravno sudstvo, povodom stogodišnjice rada Državnog saveta 1839-1939, p. 180.

The Rules of Order at the Council of State Act, State Printing Office, Belgrade, 1870, 1-20, p. 13, and S. Sagadin, p. 181.

како треба да се у дотичној ствари поступи, а оцена и решење саме ствари остављено је министру, онда се надлежност савета само на начин простире, па кад је министар поступио, или доцније, на примедбу савета, поступи по прописаном начину, савет даље није надлежан".⁵

У складу са уставним одредбама, Државни савет је Законом о Државном савету из 1870. године добио право да коначно решава административне спорове и тиме постао прави административни суд. Овим је управна власт подведена под правну контролу тела које је, иако у саставу извршне власти, независно од ње решавало спорове између грађана и управне власти у поступку судске природе, који је пружао значајне гаранције за правну правилност донетих решења. Предмет управног спора у овом периоду била је законитост појединачних (управних) аката управних власти донетих у форми наредби и решења, којима је повређено право приватног лица. Искључена је могућност оцене целисходности, као и спор због ћутања управе, односно недоношења управног акта.

to bear in mind another provision of the same Act, under which "if the law only regulates the way in which a matter may be found out or investigated, or, generally speaking, how to act in the particular case, and the assessment and decision on the matter is left to the minister, in that case the Council is competent only for the method, and when a minister has acted, or later, at the objection of the Council acts in the way regulated by law, the Council does not have further competence." 5

In accordance with the provisions of the Constitution, under the 1870 Council of State Act, the Council of State was granted the right to finally resolve administrative cases and thus became the real administrative court. This has brought the administrative authorities under the legal control of a body which, although a part of executive authorities, independently from them solved disputes between citizens and administrative authorities in the proceedings of judicial nature, which provided significant guarantees for the legal correctness of adopted decisions.⁶ The subject matter of the administrative dispute in this period was the legality of individual (administrative) acts issued by administrative authorities in the form of orders⁷ and decisions, which violated a right of a private person. The possibility of assessing the expediency was excluded, as was a dispute in connection with the silence of the administration, i.e. the failure to adopt an administrative act.

Закон о йословном реду у Државном савейу (1870), стр. 13-14.

⁶ *Ibid.*, стр. 181-182.

⁷ Мишљења смо да овде није реч о наредбама у смислу општих правних аката као у важећем праву Србије, о чему детаљније у анализи периода између два светска рата.

⁵ The Rules of Order at the Council of State Act, 1870, pp. 13-14.

⁶ *Ibid*, pp. 181-182.

We believe that these are not only orders within the meaning of general legislative acts, like in the applicable Serbian law, which will be discussed in greater detail in the section analyzing the period between the two world wars.

Петак, 6. Априла

Устав Краљевине Србије из 1901. године извор: Народна библиотека Србије

Constitution of Kingdom of Serbia of 1901 source: National Library of Serbia

Отрана 4. — Бр. 76.

За време трајања рада у Народном Представ-ништву чланови оба дома имају по петиаест дввнице. Председници Севата и Скуппитине сем тога и по 5000 динара годишњега до-

Usan 64.

Пословници за оба дома израдиће се наро-

UARR 65.

Члан 65. Народну Скупштину састављају народни по-савници, иоје народ слободно бира по одредбама овога Устава и прборнога закова. Народних пославниа има 130.

Може бяти изабран за посланика у Народи

а) који је рођени или прирођени српски гра

б) који ужива сва грађанска и политичка за

ва; п| који је навршмо 30 година; гј који стално живи у Србаји; д) који виа читати и писати; е] који Дрилави плаћа годишње најмање 60 непосредне порезе. Колико ко плаћа на годину порезе, доказује се пореским пљижицама за

вранити не могу;

ој англивни членовишти, сем чланова Каса-проме, Председилна и чланова Гланве Кон-гроле, Председилна и чланова Гланве Кон-реливе и среднаж штока, Управника Моновола, Библиоточкара Народне Библиотево, векара, штиж-нера и оних членовишта на расположена у или у пев-сији, који су свршњи закултет; в Повелевлици општина:

в) Председници општина;
 г) Свештеници оба реда.

Члан 69.

Члан 69. Посланички мацаят траје четири године. Посланички мацаят траје четири године. Посланички мацаят траје обид посланик, који св трајале мацаята добије илаћену дрижаву или од дрижаве завксир службу, сталку или привремену, као и слај који за то време, амо је чинов-ник, буде умапређен. Који овим вачимо и вигуби мандаят може бити писовова биран, ако то допушта његов нови по-помела.

година. Бирање је сенатора непосредно, гласањ

Члан 72. Може бити постављен или изабран за се

а) који је рођени или прирођени српски гра

Вущет решава коначно Народна Скупштина при другом претресу, ако би га Семат после приография до последу имати сву погодбу изавленая по- бе. Они се стављају у пенсију кад наврше 70 свупштинаског претреса у чем именло.

Члан ба, ак у оставлени у предъежници кај предъежници кај стављени у пография сумпото, став дра у стављени у пография сумпото, став да у оставиту стављени посланици и дипломателни посланици и дипломателни до државни колотите сору дуклюот или ако то сами затрање. Апо државни совремиту съвтемом оба доми мимају по петимога и има предъежници да у стављеници и дипломателни посланици и дипломателни совремиту съвтемом оба доми мимају по петимога и каза постов съвтемом съ

СРПСКЕННОВИНЕ

Ввоград, 1901.

Члан 73.

Краљ и Народио Предотавинштво имају правитужити министра:
а). за издају Земље и Владаоца;
б). за повреду Устава и уотавики права срег

их графана;
в), за примање мита;
г), за повреду закона у случајевима нарочите
вереним у вакону о министарској одговорности
Ове кринице застаревају цет година по инврчом делу.

Tane St.

Преддог за оптужбу мишетра не моне се учент у поступка кио га и кие горьзова се изприче по закону, а у кие горьзова се ученту у поступка кио га и кие у поступка и потребно је да је гда- се мишетар от требние од ценотупког воје по само за то да требние од ценотупког воје по семо за то да требние од ценотупког воје по семо за то да требние од ценотупког воје по семо за то да требние од ценотупког воје по семо за то да требние од ценотупког воје по семо за то да требние од ценотупког воје по семо за то да требние од ценотупког воје по семо за то да требние од ценотупког воје по семо за то да требние од ценотупког воје по семо за то да требние од ценотупког воје по семо за требние од ценотупког воје по закону, а у кие граљени се учени за требние од ценотупког на требние од постава од требние од семо за требние од требн

Мандат изабраних чланова Сената траје шеот презинути и осуду опречити.

Државни Савет

Члан 83.

Аржавии Савет састављају 15 чланова, које Краљ именује између наименованих чланова Се-

Година LXVIII. — Страна 360.

Не могу бити сплатоди активни члиовянци, гово с место у Савету не попутыбы, а кад предруген навамредник посывитах и дипломателях у
Савах у
Савах на свейу ових, који прека члину 68.
Устава могу бити бирмин ва посывнике у
Савах у
Сама могу бити бирмин ва посывнике у
Сама могу бити бирмин ва посывнике у
Сама могу бити бирмин ва посывнике у
Сама образова, оброја који валож о Пословком Реду
Однакова, оброја који валож о Пословком Реду
Сама однакова, оброја који вајемине
замкиновани, осна ђенерља у броју најемине до
четкри.
Семату посителении оба реда могу бити бирмин
разова однака предослатицима на годину 10.000 динара
Совату посителени оба реда могу бити бирмин
разова однака посителени и
сама однака предослатицима на годину 10.000 динара
Совату посителени посителени посителени
совату се предослатицима на годину 10.000 динара
Совату посителени посителени
совату се посителени
совату се

мине порезе.

Члан 68.

Не могу бити посланици у Народно ј Скупвик:

а) који сами бирачког права немају, или га
а) који сами бирачког права немају, или га
об житизи чиновинци, сем чланова ка

11) да одобрава делимичне издатке пв оп-

YASH 86. Пословни ред у Државном Савету одредиће

Судска власт Чави 87.

Правда се изриче по закону, а у име Краља. У изрицању правде судови су независни. Нарочитим закопом уређује се устројство су-дова по пачелу независности судске и некретно-

Свани српски грађании влаћа Држави порезу. Нико се не може ослободити порезе сем случајева законом предвиђених. Краљ и чланови Краљевског Дома не пла-ћају никакие порезе.

Члан 89.

Никаква пенсија, милостиња, или награда не може се дати из државне касе, ако није на за-нону основана.

Члан 90.

Сваке године Народно Представништво одо

права;
в) који стално жини у Србији;
г) који је кваршно 40 година;
државни саветници улкое у ред осталих дрдин вепосредне пореок што се доказаје пореокни
жививициама за последне три године.

— Сваке године Народно Представництво одобрава Државни Брџет, који вреда само за годин

— Аржавни саветници и држа сталих дрдин вепосредне пореок што се доказује пореокни
жививициама за последне три године.

— Сваке године Народно Представництво одобрава Државни Сврот, који вреда Само за године

Вушет се мора подносит Народно) Скупместа, ви преведени у друга звања државне служБуцетом подмоси се свагда Заршин Рачук по-

члан 85. Устава

извор: Архив српских и југословенских службених гласила

Article 85 of Constitution

source: Serbian and Yugoslav Official Journals Archive

Устав из 1901 године одређује да "Државни савет расматра и решава по жалбама противу указа којима се вређају закона приватна права појединаца, решава и расматра жалбе против министарских решења у предметима административног спора и да расматра и решава жалбе противу министарских решења донесених по предметима за које није министар по закону надлежан или која прелазе круг његове законом одређене власти". Законом из 1901. године о уређењу Државног савета и Законом од 1902. извршене су уставне одредбе у погледу Државног савета. У поређењу са претходним моделом, устав и закони садрже знатан напредак односно новине. Пре свега проширена је управносудска заштита и на управне акте који се доносе у форми краљевог указа. Даље је извршена диференцијација административних спорова. Поред административних спорова против указа предвиђају се обични административни спорови против министарских решења, као и посебни административни спорови због ненадлежности управне власти и због прекорачења власти.⁸ Увођење административних спорова против указа није било лако због ризика да би покретање спорова и евентуално поништење указа могло уздрмати ауторитет владара. Стога је већ Устав прописао ограничење да су жалбе против указа допуштене само због повреде "законих" приватних права. Указом се нису решавале обичне управне ствари, већ се ова форма користила углавном за акте постављења, унапређења,

The 1901 Constitution said that the "Council of State reviews and resolves appeals against decrees that violate legally regulated private rights of individuals, reviews and resolves appeals against ministerial decisions in administrative dispute cases and reviews and resolves appeals against ministerial decisions issued in cases in which the minister does not have jurisdiction by law or which exceed the limits of his legally regulated authority." The 1901 Organization of the Council of State Act and the 1902 Act implemented the Constitutional provisions on the Council of State. In comparison with the previous model, the Constitution and the Acts made significant progress and introduced innovations. First of all, they expanded the administrative-judicial protection to include administrative acts issued in the form of King's decrees. Also, a differentiation of administrative disputes was carried out. In addition to administrative disputes against decrees, it also envisaged ordinary administrative disputes against ministerial decisions and special administrative disputes over the lack of jurisdiction of administrative authorities and exceeding the limits of authority.8 The introduction of administrative disputes against decrees was not easy because of a risk that the initiation of disputes and possible quashing of decrees might undermine the ruler's authority. Therefore, the Constitution had been the first to impose a limitation that appeals against decrees were permitted only in the case of violation of "legitimate" private rights. Decrees were not used for deciding on ordinary administrative matters, and this format was mostly used for

⁸ Разврставање је извршено по француском узору, али без преношења финих нијанса у погледу поступка и легитимације за покретање спора. С. Сагадин, стр. 183.

⁸ The differentiation was carried out based on the French model, but without transferring finer nuances referring to the proceedings and right to bring an action. S. Sagadin, p. 183.

премештања, отпуштања и пензионисања државних службеника. Уколико је доношен у другим предметима, због њихове природе, вођење административног спора није допуштено, као нпр. тзв. виши акти владе (actes de gouvernement).

До доношења Закона о државном рачуноводству (ЗДР) из 1910. године, држава је закључивала уговоре подвргнуте режиму грађанског права, с обзиром да скоро нису постојале посебне норме о тим уговорима ван Грађанског законика. Такође, проистекле спорове у потпуности је решавао редовни грађански суд. 10 У периоду од 1910. године до Другог светског рата постојали су одређени предуслови за развој управних уговора. 11 Међутим, временом су се потребе јавних служби прошириле и умножиле. У односима између државе и појединаца, успостављеним уговорима о јавним радовима и набавкама, све чешће су избијали сукоби, које

the acts of appointment, promotion, transfer, dismissal and retirement of civil servants. If issued in other cases, the administrative dispute was not permitted due to their nature, like, for example, the so-called higher government acts (actes de gouvernement).

Until the adoption of the State Audit Act (SAA) in 1910, the state concluded contracts under the civil law regime, since there were nearly no special provisions on those contracts outside the Civil Code. Also, ensuing disputes were fully resolved by the ordinary civil court. In the period between 1910 and World War II, there existed certain prerequisites for the development of administrative contracts. However, in time, the needs of public services expanded and multiplied. In relations between the state and individuals, established under contracts on public works and public procurement, conflicts appeared at an increasing rate and they were nearly impossible to review using the private-law trial

⁹ Према схватању службеничког односа између два светска рата, стриктно тумачење израза "приватна" права довело би до недопуштености жалбе против указа због повреде права из таквог односа. У прво време Државни савет је поводом тих жалби покретао поступак тако што је службенички однос сматрао цивилистичким. Кад је преовладало публицистичко схватање, више није било могуће не допустити жалбе због повреде права из службеничких односа. Тако су пракса и теорија "приватна" права код указа почела тумачити у ширем смислу као "сва лична појединачна права". *Ibid.*, стр. 184.

Л. Костић, Админисшрашивно йраво Краљевине Југославије, књ. II. стр. 36.

¹¹ Наиме, пре и после тог периода ова институција није постојала у нашем праву у виду именованих уговора све до новог Закона о општем управном поступку из 2016. године.

According to the understanding of the civil servant relations between the two wars, a strict interpretation of the expression "private" rights would result in the impermissibility of the appeal against a decree as a result of the violation of rights from these relations. Initially, the Council of State initiated proceedings on the occasion of these appeals by regarding the civil servant relations as civilist relations. When the publicist view prevailed, it was no longer possible not to allow appeals for the violation of rights from civil servant relations. Thus, theoreticians and practitioners started to interpret "private" rights in the case of decrees more widely, as "all individual personal rights." *Ibid*, p. 184.

¹⁰ L. Kostić, Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije, knjiga II, p. 36

¹¹ Namely, before and after this period and all the way until the new General Administrative Procedure Act, this institution did not exist in our law in the form of nominate contracts.

је било готово немогуће расправити по моделу приватноправног суђења. ¹² Стога је 1910. године донет ЗДР, чиме је знатно одступљено од општег правног режима Грађанског законика, који је сада имао супсидијерну примену. ¹³ Л. Костић истиче да је приликом прописивања одредаба ЗДР, превасходни интерес било спречавање злоупотреба од стране државних органа који склапају уговоре. ¹⁴ Имајући у виду да је ЗДР усвојен непосредно пред Први светски рат, као и да су његове одредбе разрађене изменама и допунама непосредно након успостављања нове државе, касније новим ЗДРом и праксом Државног савета, детаљнији приказ његових решења и развој управног спора у вези са управним уговорима дајемо у наредном периоду.

Коначно, Државни савет је све време развоја у Краљевини Србији имао обимне управне и саветодавне функције, где се искуство стечено при решавању административних спорова, користило при изради нацрта прописа и давању мишљења о овим нацртима, као и да би праве интенције твораца прописа дошле до изражаја код решавања административних спорова. 15

model.¹² Therefore, the SAA, which was adopted in 1910, significantly departed from the general legal regime of the Civil Code, which now had subsidiary implementation.¹³ L. Kostić says that the prevailing interest in the drafting of the SAA was the prevention of abuse by state authorities which concluded contracts.¹⁴ In view of the fact that the SAA was adopted shortly before World War I, and that its provisions were amended right after the establishment of a new state, and later under a new SAA and case law of the Council of State, a detailed presentation of its solutions and development of the administrative dispute in connection with administrative contacts is provided within the section covering the next period.

Finally, throughout its development in the Kingdom of Serbia, the Council of State had considerable administrative and advisory functions, where the experience obtained in resolving administrative disputes was used during the drafting of regulations and in providing opinions on these drafts in order to give prominence to the true intentions of the authors of regulations in the resolution of administrative disputes.¹⁵

¹³ Л. Костић, стр. 36.

¹⁴ *Ibid.*, стр. 36.

¹⁵ С. Сагадин, стр. 186.

¹² Lj. Radovanović, Legal and Social Studies Archives, Book XXX, No. 4, Belgrade, 1926, p. 287.

¹³ L. Kostić, op. cit, p. 36.

¹⁴ *Ibid*, p. 36.

¹⁵ S. Sagadin, p. 186.

2. Период између два светска рата

Видовдански устав је задржао Државни савет и предвидео управне судове, што је било неопходно због величине нове државе и потребе за одређеним степеном деконцентрације надлежности Државног савета. Надлежност Државног савета је и даље двоструке природе: административне¹⁶ и административно-судске. Према уставу он, као врховни управни суд, решава о споровима управне природе и за спорове о указима и министарским решењима је суд првог и последњег степена. Устав одређује да се за спорове управне природе установљавају управни судови и препушта одређивање њихове надлежности и организације закону. Закону.

Уставне одредбе реализоване су усвајањем Закона о Државном савету и управним судовима (ЗД-СУС), и Уредбе о пословном реду у Државном савету и

2. The Period Between the Two World Wars

Under the St Vitus Constitution, the Council of State remained in place and administrative courts were also envisaged, which was necessary as a result of the size of the new state and the need for a certain degree of deconcentration of competences of the Council of State. The Council of State continued to have dual competences: administrative and administrative-judicial. According to the Constitution, as the supreme administrative court, the Council of State decided on disputes of the administrative nature, and was the court of first and last instance for disputes on decrees and ministerial decisions. Under the Constitution, administrative courts were established for disputes of the administrative nature and their jurisdiction and organization was regulated by law. 18

The Constitutional provisions were implemented through the adoption of the Council of State and Administrative Courts

Према Уставу, као орган врховне државне управе он решава о актима управне природе, за које је потребно његово одобрење по посебним законима, врши надзор над самоуправним јединицама, решава сукобе надлежности између државних управних власти, као и између државних и самоуправних власти, и решава о другим питањима која му буду стављена у надлежност.

За тужбу против решења Министарског савета према томе Државни савет није надлежан за разматрање (О.Д.С. 16. октобра 1923, бр. 10668). Збирка закона йройумачених и објашњених судском и админисйрайшвном йраксом, Издаје Гојко Никетић, св. 41: Закон о Државном савету и управним судовима и Уредба о пословном реду у Државном савету и управним судовима, треће издање, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1927 (у даљем тексту: Г. Никетић), стр. 17.

¹⁸ С. Сагадин, стр. 187.

According to the Constitution, as an authority of supreme state administration, it decides on administrative acts which require its approval under special laws, supervises local governance units, decides on the conflicts of jurisdiction between administrative authorities of the state as well as between the state and local authorities and decides on other issues within its competence.

¹⁷ Therefore, the Council of State did not have jurisdiction to review a lawsuit against a decision of the Ministerial Council, (D.O.C.S. 16th October 1923., No. 10668). Zbirka zakona protumačenih and objašnjenih sudskom and administrativnom praksom, Published by Gojko Niketić, Book 41, Council of State and Administrative Courts Act and Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Decree, Third edition, Belgrade, Geca Kon Publisher and Bookstore1927 (hereinafter referred to as: G. Niketić), p. 17.

¹⁸ S. Sagadin, p. 187.

управним судовима 1922 године. ЗДСУС је искључиво уредио управносудску делатност Државног савета и управних судова, као и надлежност Државног савета као суда који решава сукоб о надлежности. ¹⁹ Он није даље разрадио уставне одредбе о њиховим управним надлежностима, вероватно јер се сматрало да су оне довољно дефинисане уставним нормама, као и стога што су их уређивали посебни закони. ²⁰

Act (CSACA), and Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Decree in 1922. The CSACA regulated only the administrative-judicial activity of the Council of State and administrative courts, as well as the jurisdiction of the Council of State as the court deciding on conflicts of jurisdiction. ¹⁹ It did not elaborate further the Constitutional provisions on their administrative competences, most likely because they were believed to have been sufficiently defined in the Constitutional provisions, as well as because they were regulated by separate legislative acts. ²⁰

Тако је Државни савет према ЗДСУС и касније донетом Закону о пословном реду у Државном савету и управним судовима (ЗПРД-СУС): 1) управни суд првог и последњег степена када решава о тужбама против указа и министарских решења; 2) врховни управни суд који стоји над управним судовима и решава о жалбама на њихове пресуде и решења; врши надзор над радом управних судова; издаје им упутства у оквиру ЗПРДСУС за вршење послова у формалном погледу. Државни савет решава и сукобе надлежности између управних судова. Збирка закона йрошумачених и објашњених судском и админисшрашивном йраксом, Издаје Гојко Никетић, св. 149: Закон о Државном савету и управним судовима од 17. маја 1922. године са изменама и допунама од 7. јануара 1929. године. Објаснио одлукама Државног савета и управних судова Боривоје Ј. Франтловић, секретар Београдског управног суда, треће издање, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1930, (у даљем тексту: Б. Франтловић), стр. 3-4.

²⁰ С. Сагадин, стр. 187.

Thus, the Council of State, according to the CSACA and subsequently adopted Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act (ROCSACA) is the: 1) administrative court of the first and last instance, when it decides on lawsuits against decrees and ministerial decisions. 2) supreme administrative court which is above administrative courts and decides on appeals against their judgments and rulings; engages in supervision of the work of administrative courts; issues instructions within the ROCSACA for performing formal activities. The Council of State also decides on the conflicts of jurisdiction between administrative courts. Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom, Published by Gojko Niketić, Book 149 The Council of State and Administrative Courts Act of 17th May 1922, with the amendments of 7th January 1929. Objasnio odlukama Državnog Savete i upravnih sudova Borivoje J. Frantlović sekretar Beogradskog upravnog suda, 3rd edition, Belgrade, Geca Kon Publisher and Bookstore1930, (hereinafter referred to as: B. Frantlović). pp. 3-4. S. Sagadin, p. 187.

С друге стране, ЗДСУС за спорове управне природе установљава управне судове и одређује њихова седишта, надлежност²¹ и организацију. ²² Административни је спор само између појединца или правног лица с једне и управне власти с друге стране, ²³ а постоји онде, где је актом управне власти повређено какво право или какав непосредни лични интерес тужиоца, заснован на закону. При том, суд оцењује да ли у датом случају постоји овакав интерес. ЗДСУС, методом негативне енумерације предвиђа да управном суду, однос-

On the other hand, the CSACA established administrative courts for disputes of the administrative nature and determined their seats, competences and organization. The administrative dispute could be held only between an individual or a legal person, on the one hand, and the administrative authority, on the other, and it existed where a right or direct legally-based personal interest of the plaintiff

- 21 Иако су, по ЗДСУС, управни судови установљени за суђење административних спорова, специјални закони су им доделили и друге надлежности и функције. Б. Франтловић, стр. 10-11 и 13-16.
- 22 Одредбом према којој једно одељење мора стално постојати за управне спорове финансијске природе, предвиђен је одређени степен специјализације управног суда. Збирка закона издавачкої и књижарскої йредузећа Геца Кон а. д, св. 21: Закон о Државном савету и управним судовима и Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима са праксом Државног савета, Београд 1938. Закон о Државном савету и управним судовима, Службене новине, бр. 111 од 17. маја 1922 и Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима са праксом Државног савета (у даљем тексту: Збирка закона Г. Кон, св. 21), стр. 6 и 9.
- У вези са тим, релевантне су следеће пресуде: међу државним надлештвима не може бити административног спора. (Д.С. бр. 3861 од 25. августа 1927); нижа власт не може водити административни спор противу решења више власти. (Д.С. бр. 16121/23 од 7. фебруара 1924; бр. 27962 од 22. октобра 1935); бановина је легитимисана за тужбу Управном суду против незаконитих одлука власти, које наплаћују трошарину за бановину. (Д.С. бр. 48613/31 од 1. марта 1932); општина, као самоуправно тело, има право на покретање спора против административног акта, којим би се као таквој повредило које њено право (Д.С. бр. 35918 од 1.5 октобра 1931). Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 12-14.
- The provision under which a department must exist at all times for the administrative dispute of financial nature, envisaged a particular degree of specialization of the administrative court. Collection of legislative acts published by the Geca Kon Publishing and Bookstore Company JSC, Book 21: Council of State and Administrative Courts Act and the Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act with the case law of the Council of State, Belgrade, 1938. Council of State and Administrative Courts Act, Official Gazette No. 111 of 17th May 1922, and the Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act with the Case Law of the Council of State (hereinafter referred to as: G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21), pp. 6 and 9.
- 22 Although, according to the CSACA, administrative courts were established to adjudicate in administrative disputes, special acts also gave them other competences and functions. B. Frantlović, pp. 10-11 and 13-16.
- In connection with this, the following judgments are relevant: there may be no administrative dispute among state authorities. (C. S. No. 3861 of 25th August 1927); a lower authority may not hold an administrative dispute against a decision of a higher authority. (C. S. No. 16121/23 of 7th February 1924; No. 27962 of 22nd October 1935); the Banate has the right to file a lawsuit to the Administrative Court against the unlawful decisions of the authorities that collect the excise tax for the Banate (C. S. No. 48613/31 of 1st March 1932); a municipality, as a local governance authority, has the right to initiate a dispute against an administrativnog act that would violate one of its rights (C. S. No. 35918 of 15th October 1931). G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, pp. 12-14.

но Државном савету тужба није допуштена: 1) у стварима које спадају у надлежност редовних судова;²⁴ 2) у дисциплинским стварима, уколико законом није друкчије

24 Као и код сваког другог уговора, при коме једна уговорна страна не врши обавезе, произлазеће из уговора тако и кад је уговорна страна општина може се покренути спор код надлежног суда. Решавање о таквим питањима спада у надлежност судова за приватно-правне спорове. (Д.С. бр. 35929/31 од 25. фебруара 1932); Државни савет, као административни суд није надлежан за расправу спора који се односи на испуњење уговора између тужиоца и државе. (Д.С. бр. 4627 од 13. марта 1931); за расправу питања о цени по уговора није надлежан административни суд. (Д.С. бр. 24621/30 од 29. априла 1931). Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 19.



Уредба о пословном реду у Државном савету, Службене новине бр. 196 од 6. септембра 1922. године извор: Архив српских и југословенских службених гласила

Decree on the Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts, Official Journal No. 196 of 6th September 1922 source: Serbian and Yugoslav Official Journals Archive has been violated through an act issued by an administrative authority. In this process, the court assessed whether such an interest existed in this particular case. Using the method of negative enumeration, the CSA-CA envisaged that a lawsuit to the administrative court or the Council of State was impermissible: 1) in matters that belonged to the jurisdiction of ordinary courts;²⁴ 2) in disciplinary matters, unless otherwise regulated

24 Like in the case of any other contract, where a party to the contract does not perform its obligations, even when a party to the contract is a municipality, a dispute may be initiated at the competent court. Decisions on such issues are within the jurisdiction of the courts for private law disputes. (C. S. No. 35929/31 of 25th February 1932); The Council of State, as the administrative court does not have jurisdiction for a dispute on the fulfilment of a contract between the plaintiff and the state. (C. S. No. 4627 of 13th March 191); the administrative court does not have jurisdiction for reviewing contractual prices. (C. S. No. 24621/30 of 29th April 1931). G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, p. 19.

одређено;²⁵ 3) у стварима у којима су управне власти позитивним правом овлашћене да доносе решење на основу слободне оцене;²⁶ 4) против управних послова редовних судова.

Према ранијем српском Закону о Државном савету постојала је обавеза обраћања свим степенима управне хијерархије, све до министра, тако да је тек против његовог решења било допуштено покретање административног спора пред Државним саветом. Према чл. 18 3Д-СУС "Појединац, коме је право или непосредни лични интерес заснован на закону повређен незаконим актом управне власти, има право жалбе само на једну вишу управну власт. Против одлуке те управне власти може поднети тужбу само управном суду. Ако је та управна власт министар, тужба се подноси Државном Савету." У случајевима када су у питању искључиво акти државних управних власти, другостепена власт је средња управна власт или министар. Међутим, с обзиром да закон под управним властима подразумева и самоуправне власти, за решења општинске власти већ среско начелство представља другостепену власт, па такве ствари не долазе до "средње" власти бановине, него се већ против решења среског начелника води административни спор

by law;²⁵ 3) in matters in which administrative authorities were authorized under applicable law to use their discretion in issuing decisions;²⁶ 4) against administrative activities of ordinary courts.

According to the earlier Serbian Council of State Act, there existed an obligation to address all levels of administrative hierarchy, all the way to the minister, which meant that an administrative dispute could be initiated at the Council of State only against the minister's decision. Under Art. 18 of the CSACA "An individual whose legally-based right or direct personal interest is violated by an illegal act of the administrative authority, has the right to appeal only against a single higher administrative authority. A lawsuit against the decision of this administrative authority may be filed only to the administrative court. If the administrative authority is a minister, the lawsuit is filed to the Council of State." In cases in which only the acts of state administrative authorities were concerned, the second-instance authority was the middle-level administrative authority or the minister. However, since local governance authorities were included in the administrative authorities under the Act, the second instance authority for the municipal authorities' decisions was the

²⁵ Против пресуде дисциплинских судова не може се поднети тужба Државном савету (Д.С. бр. 4285 од 22. марта 1928; бр. 14711 од 7. маја 1928); и у дисциплинским стварима може бити административног спора, кад год је спор о прекорачењу власти одлуком управне власти. (Д.С. бр. 7904 од 28. марта 1934). Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 20.

²⁶ Стога ће према одредби чл. 34, ст. 2 ЗСДУС, ако управна власт наводи да је овлашћена донети решење на основу слободне оцене, суд тужбу одбацити, ако нађе да је тај навод основан.

A lawsuit may not be filed against a disciplinary court judgment to the Council of State (C. S. No. 4285 of 22nd March 1928; No. 14711 of 7th May 1928); and in the disciplinary matters, an administrative dispute may exist, where the dispute refers to a decision in which the administrative authority exceeded the limits of its authority. (C. S. No. 7904 of 28th March 1934). G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, p. 20.

²⁶ Therefore, under Art. 34. paragraph 2 of the CSACA, if the administrative authority says that it is competent to decide at its discretion, the court will dismiss the lawsuit if it finds that this claim has grounds.

пред Управним судом. С. Сагадин сматра да постављање таквог модела сигурно није била интенција законодавца нити да је то била добра солуција, јер организација среске управне власти није пружала гаранцију за свестрану зрелост њихових решења. "Поврх тога стилизација ове одредбе довела је до мишљења да цитирани члан даје појединцу право жалбе на једну вишу управну власт и да према томе онај који се тек другостепеним решењем сматра повређен у својим правима, може односно мора се жалити на за њега другостепену, а стварно трећестепену власт, па тек онда евентуално покренути административни спор. Међутим, јасно је да тежиште норме лежи на ограничењу права жалбе на две инстанције а не на давању права административне жалбе". Прихватање начела ограничења жалбе у управном поступку омогућило је да се организација, надлежности и поступак за решавање административних спорова код управних судова и Државног савета законски уреде у суштини на исти начин, као и да се успостави правилан однос управних судова према Државном савету. Оваква расподела надлежности показала се веома добром и еластичном, јер се могла тренутно прилагодити променама организације или надлежности управних власти.²⁸

circuit council, which meant that such matters did not reach the "middle-level" authorities of the Banate and that the administrative dispute against a decision of a circuit head was held at the Administrative Court. S. Segedin believed that the establishment of this model had certainly not been the legislator's intention or a good solution, because the organization of the administrative authorities of the circuit did not provide guarantees for the comprehensive maturity of their decisions. "In addition to this, the way in which this provision was styled led to the opinion that the quoted article gave an individual the right to appeal against a higher administrative authority and that, therefore, the one who thinks that his rights are violated only by the second-instance decision, may, or rather, must appeal against the authority which, for him, is the second, but is actually the third instance, and only then possibly initiate an administrative dispute. However, it is clear that this norm mostly relies on the limitation of the right to appeal to two instances, rather than to granting the right to an administrative appeal."27 Accepting the principle of limiting an appeal in the administrative procedure made it possible to legally regulate the organization, competences and procedure for the resolution of administrative disputes

<sup>С. Сагадин, стр. 189. У том смислу, противу решења команданта жандармерије о пензионисању подофицира, каплара и жандарма, које он доноси по овлашћењу министра унутрашњих послова, може се поднети тужба Државном савету, а не жалба министру унутрашњих послова. (О.Д.С. бр. 27282-IV од 4. и 5. октобра 1935); другостепено решење великог жупана није надлежан да разматра по жалби министар, већ само управни суд, по тужби. (Д.С. бр. 37248 од 18. априла 1927). Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 17-18.
С. Сагадин, стр. 189-190.</sup>

S. Sagadin, p. 189. In this context, against the decision of the Gendarmerie Commander on the retirement of non-commissioned officers, corporals and gendarmes, which he issued under the authority granted by the Minister of Internal Affairs, a lawsuit may be filed to the Council of State, rather than an appeal to the Minister of Internal Affairs. (D.O.C.S. No. 27282-IV of 4th and 5th October 1935); the minister is not competent for reviewing an appeal against the second-instance decision of the county governor; this can be done only by the administrative court, in a lawsuit. (C. S. No. 37248 of 18th April 1927). G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, pp. 17-18.

Појам административног спора преузет је из ранијег закона са битним изменама. Најпре, напуштено је разликовање између разних врсти административних спорова. Предмет спора је "акт управне власти", што може бити указ, решење или наређење, дакле оно што се у теорији подразумева под управним актом. ²⁹ Према језичком тумачењу израза то би могао бити и општи акт. Међутим, владајућа теорија и сама пракса сматрале су да је то увек искључиво индивидуални акт. ³⁰

by administrative courts and the Council of State essentially in the same way, as well as to establish the correct relation between the administrative courts and the Council of State. This division of competences proved to be very good and flexible, because it could be instantaneously adapted to the changes in the organization or competence of administrative authorities.²⁸

The concept of the administrative dispute was taken over from the previous act, but some significant changes were also introduced. First of all, the differentiation between different types of administrative disputes was abandoned. The subject matter of a dispute was an "act of the administrative authority," which could be a decree, decision or order, i.e. what theory recognizes under the name "administrative act". According to the linguistic interpretation of the term, this could also be a general act. However, according to the

- 29 Административно саопштење, ако није издато на подлози већ донетог решења, није управни акт (Д.С. бр.20082 од 22. јуна 1932); не може бити административног спора против стручне анализе (Д.С. бр. 27823 од 27. октобра 1932); акт управне власти који је достављен странци, а у коме је у облику реферата изложено мишљење референта о предмету са предлогом како треба одлучити, и у коме се налази потписана изјава органа надлежног за доношење решења да предлог одобрава сматра се као управни акт (О.о.Д.С. бр. 15165- I од 30. маја 1936). Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 11 и 14.
- 30 С. Сагадин, стр. 192. У складу са тим ставом су и следеће пресуде: против управног акта општег карактера не може се подићи тужба. (Д.С. бр. 25024/26 од 11. марта 1927; бр. 36693/26 од 2. новембра 1927; бр. 21480 од 27. августа 1932); против општих упутстава о примени закона, нема места тужби (Д.С. бр. 10346 од 10. новембра 1927; бр. 16563 од 26. јуна 1934); ако се наредба општег карактера доставља на извршење, има места спору. (Д.С. бр. 37374/25 од 4. марта 1926; бр. 8215 од 30. октобра 1926). Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 11.

²⁸ S. Sagadin, pp. 189-190.

An administrative statement, unless issued on the basis of an already adopted decision, is not an administrative act (C. S. No.20082 of 22nd June 1932); an administrative dispute may not be initiated against an expert analysis (C. S. No. 27823 of 27th October 1932); an act of the administrative authority delivered to the party, in which the officer has presented his opinion in the form of a report on the subject, proposing how to decide, and which contains a signed statement of the authority competent for issuing the decision that the proposal is granted – is considered to be an administrative act (O.D.o.C.S. No. 15165- and of 30th May 1936). G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, pp. 11 and 14.

"Раније је био услов за заснивање административног спора, да жалилац тврди, да му је решењем повређено неко његово право, или да министар није био надлежан или да је прекорачио власт... Код ненадлежности или прекорачења власти не сматра се да постоји повреда каквог субјективног права жалиоца, већ се полаже тежиште на објективну страну, на повреду поступка. Стога се код ове врсте спорова и не тражи за легитимацију за жалбу повреда права, већ је довољно да има жалилац `interet direct et personel`"31 Иако 3Д-СУС све три врсте спорова своди на једну, сматра се да је за покретање административног спора (активну легитимацију за тужбу), довољно да се тврди, да "је актом управне власти повређено какво право или какав непосредни лични интерес тужиоца, заснован на закону". На овај начин је знатно проширен појам административног спора, јер се и у случајевима, где није у питању ненадлежност или прекорачење власти, не тражи повреда неког субјективног права у стриктном смислу, већ само повреда непосредног, личног интереса, заснованог на закону. "Приговор, да овако означен интерес стварно и правно није ништа друго него субјективно право, није основан. Разлика између субјективног права и интереса може да буде минимална, и често ју је тешко изразити, али она постоји. Ако нпр. министар не постави једног од двојице или тројице кандидата, које му је неко тело предложило, а на који предлог је он по закону везан, него неко друго лице, има сваки од предложених кандидата непосредни лични интерес, засноprevailing theory and practice, this was always only an individual act.³⁰

"Previously, the requirement for initiating an administrative dispute was for the plaintiff to claim that one of his rights has been violated by a decision or that the minister did not have competence or exceeded the limits of his authority... In the case of lack of competence or exceeding of limits of authority, it is not believed that there is a violation of any subjective right of the plaintiff; instead, the stress is laid on the objective side, on the violation of proceedings. Therefore, a right does not need to be violated for the right to file an appeal to exist in this type of dispute; it is enough for the plaintiff to have "interet direct et personel". Although the CSACA reduces all three types of disputes to one, in order to initiate an administrative dispute (locus standi for an appeal) it is enough to claim that an "act of an administrative authority has violated a right or direct legally-based personal interest of the plaintiff." The concept of administrative dispute was thus significantly expanded, because even in the cases in which there was no lack of competence or exceeding of the limits of authority, there was no need for a subjective right to be violated in the strict sense, there only

S. Sagadin, p. 192. The following judgments are in accordance with this stand: a lawsuit may not be filed against a general administrative act. (D.S.No. 25024/26 of 11th March 1927; No. 36693/26 of 2nd November 1927; No. 21480 of 27th August 1932); there can be no lawsuits against general instructions on the implementation of a law (D.S.No. 10346 of 10th November 1927; No. 16563 of 26th June 1934); there is room for a dispute if a general order is filed for enforcement. (C. S. No. 37374/25 of 4th March 1926; No. 8215 of 30th October 1926). G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, p. 11.

³¹ S. Sagadin, p. 192.

³¹ С. Сагадин, стр. 192.

ван на закону, али субјективног права нема". Иначе, право тужиоца може да проистиче из закона, уредаба, наредаба као и из ранијих одлука управних власти. Међутим, да би се тужба могла заснивати на повреди интереса, потребно је да је интерес: а) непосредан - тј. садашњи да проистиче из самог управног акта који се напада, тако да се његовим поништајем одмах задовољава тужиочев захтев; б) лични - да произлази из неке нарочите тужиочеве ситуације, која се управним актом мења на његову штету; в) заснован на закону или законит јер се не штити незаконит интерес. 33

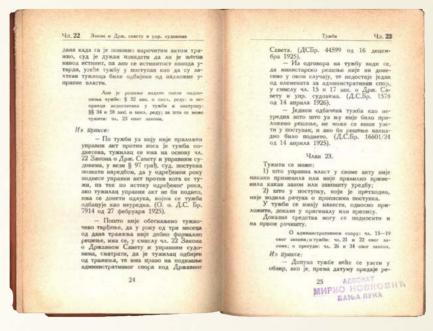
Административним споровима су слични спорови по жалбама на решења о царинским, монополским, пореским и трошаринским кривицама, који на основу посебних закона спадају у надлежност управних судова.

needed to be a violation of a direct, legally-based personal interest. "The objection, under which the thus identified interest really and legally is nothing but a subjective right, does not have grounds. The difference between a subjective right and interest may be minimal, and is very frequently difficult to express, but it exists. If, for example, a minister does not appoint one of the two or three candidates which an authority has proposed to him, and he is bound by this proposal by law, and if he appoints somebody else, each of the proposed candidates has a direct personal legally-based interest, but no subjective right."32 Normally, the plaintiff's right could be based on laws, decrees, orders and previous decisions of administrative authorities. However, in order for a lawsuit to be based on a violation of an interest, the interest needed to be: a) direct -current, and stemming from the challenged administrative act itself, so that its quashing immediately satisfied the plaintiff's request; b) personal – based on a plaintiff's particular situation, which the administrative act

³² *Ibid.*, стр. 192-193. Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 13. Повреда права које даје легитимацију за тужбу, не мора бити везано за материјални интерес. (Д.С. бр. 15064/27 од 13. марта 1928); чиновник, који је учествовао у конкурсу има легитимацију за тужбу против указа, којим је постављено лице са мање услова. (Д.С. бр. 15082 од 14. децембра 1924); корпорација нема легитимацију за тужбу због повреде права једнога свог члана. (Д.С. бр. 19446 од 14. јуна 1926).

³³ Услови под којим је какво јавно добро дато на уживање појединцима не представљају за њих никакво стечено право, па измена истих од стране власти не вређа право или непосредни лични интерес појединаца заснован на закону. (пресуда Управног суда у Београду, бр. 4692 од 14. марта 1929. године). Б. Франтловић, стр. 29, 30, 31 и 33.

³² *Ibid*, pp. 192-193. G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, p. 13. A violation of law which gives the right for a lawsuit does not have to be in connection with a material interest. (C. S. No. 15064/27 of 13th March 1928); an officer who competed for a position has the right to file a lawsuit against a decree on the appointment of a person that does not satisfy as many requirements. (D.S.No. 15082 of 14th December 1924); A corporation does not have the right to sue if a right of one of its members has been violated. (C. S. No. 19446 of 14th June 1926).



Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 24-25

извор: Библиотека Правног факултета Универзитета у Београду

G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, pp. 24-25

source: Law Faculty Library, University of Belgrade

Они се решавају по одељењима, али према нормама релевантних посебних закона.³⁴

У погледу објективног управног спора, задржано је право Главне контроле да пред Државним саветом оспорава тужбом законитост указа или министарских

changed and thus prejudiced him; v) legally based – or lawful, because unlawful interests were not protected.³³

Disputes initiated by appeals to decisions on customs, monopoly, tax and excise duty violations were similar to administrative disputes, and, under special legal acts, they belonged within the jurisdiction of administrative courts. They

³⁴ Решење Управе за ратну штету не подлеже тужби Државном савету. (Д.С. бр. 8618/26 од 20. априла 1928); решење Управе Државних монопола не подлеже тужби Државном савету. (Д.С. бр. 16290/26 од 11. фебруара 1928). Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 13.

Conditions under which a public good has been granted to individuals to enjoy is not their acquired right, which means that any modification of these conditions by the authorities will not violate the individuals' legally based right or direct personal interests. (Belgrade Administrative Court judgment No. 4692 of 14 March 1929). B. Frantlović, pp. 29, 30, 31 and 33.

решења којима је повређен закон у корист појединца,³⁵ а за оспоравање таквих управних аката нижих власти пред управним судовима министар финансија има законско овлашћење да постави своје посебне органе.

Значајну новину закона, преузету из Француске, представља увођење управног спора због "ћутања администрације". Наиме, да би се омогућила управносудска заштита и када управна власт о захтеву појединца не донесе никакво решење, прописано је да заинтересовани има право да поднесе тужбу ако протекне три месеца од када је по други пут захтевао (ургирао) доношење решења код управне власти. У том случају управни суд узима тужбу у поступак као да је управна власт одбила захтев тужиоца. Имајући у виду да је административни спор допуштен само против аката другостепених, односно централних власти, заинтересовани се, у случају да не добије решење од првостепене власти,

were resolved at departments, though under the provisions of relevant special legislative acts.³⁴

As regards the objective administrative dispute, the Principal Audit maintained the right to file a lawsuit to the Council of State challenging the legality of decrees or ministerial decisions that had violated the law in favor of an individual,³⁵ and in order to challenge such administrative acts of lower authorities before administrative courts, the minister of finance was authorized by law to appoint his special bodies.

An important innovation in this Act, taken over from France, was the introduction of the administrative dispute due to the "silence of the administration." Namely, in order to ensure the administrative-judicial protection even when the administrative authority did not issue a decision on an individual's request, the interested party, under the Act, had the right to file a lawsuit upon the expiry of three months from the date when he had requested the issuance of a decision by an administrative authority for the second time. In this case, the administrative

Ако је повређен закон у корист појединца указом или министарским решењем, онда се у име државе јавља као тужилац Главна контрола. Али се тиме не искључује могућност да и приватна лица могу подићи тужбу Државном савету, ако налазе да је повредом закона повређено и њихово какво право или непосредни лични интерес основан на закону, јер је то право тужбе признато појединцу. Г. Никетић, стр. 17. Главна контрола нема легитимацију за тужбу, ако је управним актом повређен закон на штету појединца. (Д.С. бр. 28121/26 од 21. маја 1927). Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 21-23.

³⁶ Пошто није обеснажено тужиочево тврђење, да у року од три месеца од дана тражења није добио формално решење, има се сматрати, да је тужилац одбијен од тражења, те има право на подизање административног спора код Државног савета. (Д.С. бр.44599 од 16. децембра 1925). Збирка закона Г. Кон, св. 21, стр. 24-25.

A decision of the Directorate for War Damages is not subject to a lawsuit to the Council of State. (D.S.No.8618/26 of 20th April 1928); decision of the State Monopoly Directorate is not subject to a lawsuit to the Council of State. (C. S. No. 16290/26 of 11th February 1928). G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, p. 13.

If a law has been violated in favor of an individual through a decree or ministerial decision, then the Principal Audit appears as the plaintiff on behalf of the state. But this does mean that private persons cannot file a lawsuit to the Council of State, if they find that a violation of the law has violated one of their statutory rights or direct personal interests, because this right to a lawsuit has been recognized to an individual. G. Niketić, p. 17. The Principal Audit does not have the right to sue if an administrative act has violated the law and prejudiced an individual. (C. S. No. 28121/26 of 21st May 1927); G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, pp. 21-23.

мора најпре жалбом обратити другостепеној власти, па тек ако она не донесе решење о жалби, он је овлашћен да изјави тужбу.³⁷

Тужба се заснива на тврдњи да је право или непосредни лични интерес тужиоца заснован на закону повређен актом управне власти, путем повреде материјалног права или прописа поступка. На овај начин су предвиђене врсте незаконитости које могу бити предмет управног спора. У материјално право С. Сагадин сврстава и пропис о надлежности³⁸ и границама власти, пошто законодавац ове повреде није нарочито истакао. Остаје питање повреде права злоупотребом власти (detournement de pouvoir), С. Сагадин сматра да ЗДСУС има и тај случај у виду. "Злоупотреба или правилније изигравање власти може постојати само код слободне оцене. Па како закон искључује вођење спора у стварима у којима постоји за управну власт при доношењу решења слободна оцена, са ограничењем "и у колико" она постоји, то се из овог ограничења може закључити, да против циља закона употребљена слободна оцена сачињава неправилну примену закона и

court initiated proceedings based on the lawsuit as if the administrative authority had rejected the plaintiff's request.³⁶ In view of the fact that the administrative dispute was permitted only against the acts of second-instance or central authorities, if the interested party did not receive a decision of the first-instance authorities, he had to file an appeal to the second-instance authorities first, and he could file a lawsuit only if they did not issue a decision on the appeal.³⁷

The lawsuit was based on a claim that a legally-based right or direct personal interest of the plaintiff had been violated through an act issued by the administrative authority, through the violation of a substantive right or regulation of the proceedings. The types of illegal actions that could be the subject of an administrative dispute were thus envisaged. S. Sagadin included the regulation on competence³⁸ and limits

³⁷ Према — 32 Закона о пословном реду у Државном савету и Управним судовима ако је тужба подигнута код Управног суда због ћутања администрације, па она у међувремену до одлуке суда изда своје решење, тужилац је дужан у року од 15 дана да изјави суду да ли је тим решењем задовољан или пак остаје при тужби. У првом случају поступак се обуставља, а у другом пак има се наставити. Ако тужилац у остављеном року од 15 дана не учини никакву изјаву, сматра се да је задовољан и поступак по првој тужби има се обуставити. Збирка закона Г. Кон, св. 21. стр. 65.

³⁸ Интересантан је овај његов став, имајући у виду да се повреда прописа о надлежности данас сматра повредом правила поступка.

³⁶ Since the plaintiff's claim that he did not get a formal decision three months after the date of request was not invalidated, it is to be regarded that the plaintiff's request has been rejected, and he has the right to initiate an administrative dispute at the Council of State. (C. S. No.44500 of 16th December 1925). G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21, pp. 24-25.

Administrative Courts Act, if a lawsuit has been filed to the Administrative Court because of the silence of the administration and the administration issues its decision in the meantime, before the court decision, the plaintiff is required to give a statement to the court within 15 days, informing it if he is satisfied with the decision or if he continues to sue. In the first case, the proceedings are discontinued, and continued in the second. If the plaintiff does not make a statement within the set deadline of 15 days, he will be considered satisfied and the proceedings in connection with this lawsuit are to be discontinued. G. Kon Collection of Legislative Acts, Book 21. p. 65

³⁸ This stand is interesting in view of the fact that the violation of a regulation on competence is today regarded as a violation of the rules of procedure.

даје повод за ништење таквог управног акта. Више законске основе и француски Државни савет није имао за заснивање своје чувене праксе о detournement de pouvoir. Према оваквом схватању се мора и пропис чл. 24, тач. 1 тако тумачити, да се тужба има a limine одбацити, ако се не тврди, да је злоупотреба слободне оцене по среди".³⁹

У погледу управних уговора, 40 извршене су измене и допуне Закона о државном рачуноводству из 1921. и 1922. године, усвојен је Правилник за извршење одељка ЗДР посвећеног уговорима које закључује држава из 1921, као и нови ЗДР из 1934. године. Тенденција сужавања простора грађанског права и цивилистичког поимања у овој области је била све израженија доношењем сваког каснијег прописа. 41

За разлику од одредаба првог ЗДР из 1910, где је превасходни интерес било спречавање злоупотреба од стране државних органа који склапају уговоре, ⁴² у експозеу министра финансија уз предлог Закона из 1934. године јасно је било назначено да је интенција рекодификације материје - "заштита државног интереса". Уговори прописани ЗДР-ом закључивани су између државе односно државних предузећа која нису ко-

of authority in the substantive law, since the legislator had not particularly stressed these violations. The issue of violation of rights through the abuse of power (detournement de pouvoir) remained in place, and S. Sagadin believed that the CSACA also had this case in mind. "The abuse or, more correctly, circumvention of authority may exist only in the case of discretion. And since the law rules out a dispute in matters in which the administrative authorities have discretion when issuing a decision with a limitation "and if" it exists, it can be concluded on the basis of this limitation that the discretion used in contravention of the purpose of the law represents an incorrect application of the law and gives grounds for the quashing of such administrative act. Even the French Council of State did not have a greater legal basis for establishing its well-known case law on the detournement de pouvoir. Art. 24 item 1 must be interpreted in accordance with this view, that the lawsuit has to be dismissed a limine, unless there is a claim that there is an abuse of discretion."39

As regards administrative contract,⁴⁰ the 1921 Act on State Audit was amended and the Rulebook for the Implementation of the 1921 SAA section on contracts concluded by the state was adopted in 1922 as was the new SAA in 1934. The trend in which the civil law area and civilist views in this field were narrowed down became more and more prominent with every subsequent regulation.⁴¹

³⁹ С. Сагадин, стр. 194-195.

⁴⁰ Детаљније о овој теми Д. Миловановић, "Развој управних уговора у праву Србије и Југославије", *Правни живоѿ*, 11-12/1993, стр. 2153-2162.

⁴² Л. Костић, стр. 36.

⁴³ Ibid., стр. 39.

³⁹ S. Sagadin, pp. 194-195.

For more details on this topic, D. Milovanović, Razvoj upravnih ugovora u pravu Srbije i Jugoslavije, Pravni život, No. 11-12/1993, pp. 2153-2162.

⁴¹ Lj. Radovanović, op. cit, pp. 296-297 believes that unlike the French administrative contract, which was created by case law, the administrative contract in our region was created by law.

мерцијализована и појединаца, дакле, приватноправних лица. ⁴⁴ Оба ЗДР искључују своју примену на друге јавноправне корпорације. Стога су уговори и набавке недржавних јавноправних лица потпадали под општи режим грађанског права и у споровима је одлучивао искључиво грађански редовни суд.

За спорове који би проистекли из административних уговора постојала је диференцирана надлежност судова. Иако су прописана значајна одступања правног режима у односу на приватноправне уговоре, ЗДР не само да није искључивао надлежност редовног грађанског суда, Него је она управо признавана у главној ствари - у погледу постојања, дејстава уговора и накнаде евентуалне штете.

Unlike the provisions of the first SAA of 1910, where the prevailing interest was the prevention of abuse by state authorities which concluded contracts,⁴² the minister of finance's expose on the 1934 Bill clearly indicated that the repeated codification of the matter was intended to "protect the state interest."⁴³ Contracts referred to in the SAA were concluded between the state, or state-owned companies that had not been commercialized and individuals, i.e. private persons.⁴⁴ Neither of the SAAs were applicable to other public corporations. Therefore, the contracts and procurement of non-state public-law persons belonged to the general civil law regime and only the ordinary civil court decided in disputes.

Courts had differentiated jurisdiction concerning disputes that resulted from administrative contracts. ⁴⁵ Despite envisaging a significant departure of the legal regime from the private law contracts, rather than excluding the jurisdiction of an ordinary civil court, ⁴⁶ the SAA recognized it in the principal matter – as regards the existence, effects of contracts and possible compensation of damage.

On the other hand, the violation of regulations pertaining to a particular legal regime could cause a damage to individuals or violate their rights or legally based interests. The Council of State, after a lot of hesitation, recognized the jurisdiction of administrative courts, although not with a com-

⁴⁴ Ibid., стр. 36 и 38.

⁴⁵ Како истиче Љ. Радовановић, стр. 188, "Одговорност државе у приватноправном смислу потпуно је одвојена од питања правилности поступка дотичног управног органа".

³акон из 1934. користи термин "државни" а не грађански суд, како би искључио "избране и берзанске судове".

⁴² L. Kostić, op. cit, p. 36.

⁴³ Ibid, p. 39.

⁴⁴ *Ibid*, pp. 36 and 38.

⁴⁵ According to Lj. Radovanović, op. cit, p. 188, "The responsibility of the state in terms of private law is completely separate from the issue of correctness of proceedings of the relevant administrative authority."

The 1934 Act uses the term "state" rather than civil court, in order to exclude "arbitral and exchange courts."

С друге стране, повредом прописа особеног правног режима могла је настати штета за појединце, односно повреда њихових права или на закону заснованих интереса. Државни савет је после дугог колебања, уз не сасвим консеквентно становиште, признао надлежност административних судова. ⁴⁷ Тако је управни суд одлучивао о управним актима везаним за дати уговор, односно о усклађености процедуре закључења и реализације уговора са нормама јавноправног карактера који га регулишу. ⁴⁸ "Одлуке и пресуде управних судова могу бити од прејудиционалног значаја за одлуке и пресуде редовних судова, али могу бити потпуно самосталне". ⁴⁹ Управни суд је био овлашћен само да поништи управни акт ако је противан закону, без могућности да додели накнаду штете нанету тим актом. ⁵⁰

Устав из 1931. године за управне судове одређује да се установљавају за спорове управне природе, а за Државни савет да је врховни управни суд и да ће се седишта, надлежност и организација управних судова,

pletely consistent position.⁴⁷ The administrative court thus decided on administrative acts related to a given contract, or on the degree of harmonization between the procedure of conclusion and realization of a contract, and the public law norms that regulate it.⁴⁸ "The decisions and judgments of administrative courts could have prejudicial importance for decisions and judgments of ordinary courts, but could be completely independent."⁴⁹ The administrative court was authorized only to quash administrative acts if they were in contravention with the law, but not to award the compensation of damage caused by this act.⁵⁰

Under the 1931 Constitution, the administrative courts were established for disputes of the administrative nature and the Council of State was the supreme administrative court, while the seats, competence and organization of administrative courts and the method of appointment of the Council of State members, its composition, competence and procedure needed to be defined by law.⁵¹

⁴⁷ Л. Костић, стр. 37. Интересантан је став управе по том питању који наводи и образлаже Љ. Радовановић, стр. 288. Иако је управа у тим односима користила јавноправна овлашћења, мотивишући њихово коришћење потребама јавног интереса, а не уговорним одредбама, она се саглашавала са почетним ставом Државног савета о његовој ненадлежности, стога што је судска процедура била за појединца скупља и спорија - дакле, за управу повољнија.

⁴⁸ Нпр. Државни савет је допуштао спор против неправилно извршеног јавног надметања или необразовања вештачке комисије, неправилне наплате дажбина у случају продужења рока и сл.

⁴⁹ Л. Костић, стр. 38.

Љ. Радовановић, стр. 297.

⁴⁷ L. Kostić, op. cit. p. 37. The administration's stand quoted and explained by Lj. Radovanović, op. cit, p. 288 is interesting. Although the administration in these relations used public competences, explaining their use by the needs of the public interest, rather than contractual provisions, it agreed with the initial position of the Council of State on its lack of jurisdiction, because the court procedure was more expensive and slower for the individual – which means that it was more favorable for the administration.

⁴⁸ E.g., the Council of State allowed a dispute against an incorrectly executed public tender or failure to set up an expert commission, incorrect collection of fees in the case of extended deadline, etc.

⁴⁹ L. Kostić, op. cit, p. 38.

⁵⁰ Lj. Radovanović, op. cit, p. 297

⁵¹ S. Sagadin, 198-199.

и начин постављања чланова Државног савета, његов састав, надлежност и поступак законом одредити. 51

У надлежности Државног савета и управних судова, поред решавања управних спорова као главне надлежности, налазио се и низ других послова. Државни савет је решавао и сукобе надлежности између органа државне управе, између самоуправних органа и између државних и самоуправних органа, а поред тога је решавао о изменама уговора на штету државе, о оснивању задужбина итд. Најважнији вансудски послови Државног савета и управних судова били су другостепени надзор над радом самоуправних тела, а потом дисциплинско суђење. Они су били редовни дисциплински судови за све државне службенике, сем за оне за које су предвиђени посебни дисциплински судови.52 Код управних функција, тежиште је било на превентивном обезбеђењу законитости код ствари од посебног значаја за законодавца, због чега он није предвидео искључиву надлежност органа управе. Државни савет је био за такве ствари најподеснији, као колегијално тело ван дневне политике, које располаже спремом и свакодневним искуствима при решавању управних спорова, па може најбоље да процени ствар са аспекта правне правилности, али и целисходности. 53

In addition to their main jurisdiction – the resolution of administrative disputes - the Council of State and administrative courts had many other activities within their competence. The Council of State also decided on the conflicts of jurisdiction between state administration authorities, between local governance authorities and between the state and local governance authorities, and, in addition to this, also decided on the amendments to contracts which prejudiced the state, on the establishment of endowments, etc. The most important out-of-court activity of the Council of State and administrative courts was the second-instance supervision of the work of local governance bodies, followed by disciplinary trials. These were ordinary disciplinary courts for all civil servants, except those for whom special disciplinary courts were envisaged. 52 As for administrative functions, the stress was laid on the preventive securing of legality among issues of special importance for the legislator, which was why the legislator did not envisage the sole jurisdiction of the administrative authority. The Council of State was the best institution for such issues, as a collegiate body outside the daily politics, which had the ability and daily experience in the resolution of administrative disputes, and could assess the matter in the best possible way from the aspect of legal correctness and expediency.53

⁵¹ С. Сагадин, 198-199.

⁵² Б. Мајсторовић, Коментар 1952, стр. 35.

⁵³ С. Сагадин, стр. 200-201.

⁵² B. Majstorović, Komentar 1952., p. 35.

⁵³ S. Sagadin, pp. 200-201.

3. Период после Другог светског рата

После Другог светског рата, у складу са совјетском социјалистичком теоријом по којој је управа потпуно одвојена од судства, а грађанин незаштићен од коначних управних аката чак и када су они незаконити, није био предвиђен институт управног спора. Ова теорија је имала утицај на нашу правну мисао и праксу, истина не у потпуности,⁵⁴ а овакво схватање имало је корена и у објективном стању и степену друштвено-економског, политичког и идеолошког развоја пре 1949. године, где је државна управа имала шира овлашћења и одлучнији положај.⁵⁵

Указивано је да је управни спор, уведен 1952. године нова институција правног система, која не представља обнову институције засноване на схватањима о формалној законитости и супротстављању управе и грађанина, нити прихватање теорије о "непогрешивости" судских органа и начелној супериорности судства над управом. 56

У савезном Уставу из 1946. године предвиђено је начело законитости: "Сви акти органа државне управе и органа правосуђа морају бити основани на закону". Ради обезбеђења овог начела, донет је Закон о управним споровима 1952, који уводи управни спор "у циљу

3. The Period Following World War II

Following World War II, under the Soviet Socialist theory, according to which the administration was completely separated from the judiciary and the citizen was unprotected from final administrative acts even if they were unlawful, the administrative dispute was not envisaged as an instrument. This theory affected our legal thought and practice, although not completely,⁵⁴ and this understanding was also rooted in the objective state and degree of socioeconomic, political and ideological development before 1949, when the state administration had wider competences and more prominent position.⁵⁵

It was noted that the administrative dispute, introduced in 1952, was a new instrument in the legal system, and that it did not restore the institution based on the understanding of formal legality and confrontation between the administration and citizens, or acceptance of the theory of "infallibility" of judicial authorities and general superiority of the judiciary over the administration.⁵⁶

The 1946 federal Constitution envisaged the principle of legality: "All acts of the state administration and judicial authorities must be based on law." In order to ensure the implementation of this principle, the **Administrative Dispute Act**, adopted in **1952**, introduced the administrative dispute "for the purpose of ensuring the fullest possible protection of citizens' rights and reaffirmation of legality in the work of

⁵⁴ Наиме, још од почетка стварања нове државе у Југославији постојали су конкретни случајеви судске контроле аката управе (бирачко право, социјално осигурање, службенички односи).

⁵⁵ Б. Мајсторовић, Коментар 1952, стр. 3.

⁵⁶ *Ibid.*, стр. 3-4.

Namely, ever since the creation of the new state, Yugoslavia had specific cases of judicial review of the administrative acts (electoral rights, social insurance, civil servants' relations).

⁵⁵ B. Majstorović, Komentar 1952, p. 3.

⁵⁶ Ibid, pp. 3-4.

што потпуније заштите права грађана и учвршћења законитости у раду државних органа". ЗУС прописује да се управни спор може водити само против управних аката⁵⁸ који је у смислу овог закона акт државног органа донет у управној ствари, којим се решава о извесном праву или обавези појединца или правног лица. Како наводи Б. Мајсторовић, под управним стварима се сматрају конкретни случајеви из управних материја, за чије решавање су по правилу надлежни органи државне управе и о којима они решавају применом власти и једнострано, у вршењу редовних функција. Дакле, у управне акте не спадају акти пословања на основу којих органи државне управе због имовинских послова улазе у грађанско-правне односе са појединцима и правним лицима. Они могу бити повод искључиво грађанског спора. Такође, за покретање управног спора неопходно је да је управни акт коначан у управном поступку. У то време није постојао ЗУП, већ само неколико основних начела тог поступка садржаних у Општем закону о народним одборима из 1952. и релевантним републичким законима, као и низ прописа о посебним поступцима. По правилима управног поступка, само једном је било допуштено изјавити жалбу против акта органа управе и то непосредно вишем

state authorities." 57 Under the ADA, the administrative dispute could be held only against administrative acts⁵⁸ which, within the meaning of this Act, was an act issued by a state authority in an administrative matter, deciding on a particular right or obligation of an individual or legal person. According to B. Majstorović, the administrative cases were considered to be specific cases from the administrative matter, which the state administration authorities were competent to resolve and on which they decided applying their powers and unilaterally, while performing their regular functions. Therefore, business acts on the basis of which state administration authorities entered civil law relations with individuals and legal persons because of property transactions were not administrative acts. They could only lead to a civil law dispute. Also, an administrative act needed to be final in the administrative proceedings in order for an administrative dispute to be initiated. There was no APA at the time, there were only a few basic principles of this procedure contained in the General Act on National Committees of 1952. and relevant republic acts, as well as a number of regulations on special proceedings. According to the rules of administrative proceedings, an appeal against an administrative act was permitted only once, to the directly higher administrative authority, whose decision on the appeal became final. Applying the same principle, finality also existed if a first-in-

⁵⁷ Б. Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, IV измењено и допуњено издање, Службени лист, 1967 (у даљем тексту: Б. Мајсторовић, Коментар 1967), стр. 5-6.

⁵⁸ Како истиче Б. Мајсторовић предмет управног спора не могу бити подзаконски општи акти, из начелних разлога и јер је то непотребно, док материјалне радње могу бити повод за грађански а не за управни спор. Б. Мајсторовић, Коментар 1952, стр. 16.

⁵⁷ B. Majstorović, Komentar Zakona o upravnim sporovima, IV izmenjeno i dopunjeno izdanje, Official Gazette, 1967, pp. 5-6.

⁵⁸ B. Majstorović says that general by-laws may not be the subject matter of the administrative dispute, because of general reasons and because this is unnecessary, while material actions may serve as the basis for a civil, rather than administrative dispute. B. Majstorović, Komentar 1952., p. 16

150 ГОДИНА УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ 1869-2019.

органу управе, чије решење донето по жалби постаје коначно. По истом начелу, својство коначности има и првостепени акт органа изнад кога не постоји виши орган коме би се могла изјавити жалба или акт за који је у закону изричито прописано да против њега није допуштена жалба. ⁵⁹ Стога, није допуштено покретање управног спора против првостепеног акта против кога је пропуштена могућност за изјављивање жалбе вишем органу управе. ⁶⁰

При томе, прихваћен је у начелу модел управног спора организованог по систему опште клаузуле са негативном енумерацијом. Наиме, управни спор није био допуштен у стварима судске и арбитражне управе, у дисциплинским стварима државних службеника и радника у стварима прекршаја, у стварима о којима је решавала народна скупштина или президијум.

Најзад, управни спор се није могао водити у стварима за које је у закону изречно одређено да је против аката донетих у тим стварима искључен управни спор.⁶¹

ЗУС предвиђа управни спор по тужби појединца или правног лица (тзв. субјективни спор), када му је

stance act was issued by an authority above which there was no higher authority to which an appeal could be filed or an act which was specifically described as non-appealable in the law.⁵⁹ Therefore, the administrative dispute could not be initiated against a first-instance act against which an appeal had not been filed to a higher administrative authority.⁶⁰

In addition to this, the administrative dispute model organized according to the general clause system with negative enumeration was adopted in principle. Namely, the administrative dispute was not permitted in judicial and arbitration administration issues, in disciplinary matters pertaining to civil servants and minor violations by workers and in the matters on which the national assembly or the presidium decided. Finally, the administrative dispute could not be held in cases where the law specifically said that the administrative dispute could not be held against acts issued in such cases.⁶¹

The ADA envisaged the administrative dispute initiated by a lawsuit filed by an individual or legal person (so-called subjective dispute), when his legally based right or direct personal interest was violated. While a right could be determined relatively easily, there were difficulties pertaining to the interests, because of the imprecision of the concept of interest and be-

⁵⁹ Другостепени управни акти или првостепени управни акти против којих се не може изјавити жалба би се могли означити као "активно" коначни.

⁶⁰ Б. Мајсторовић, Коментар 1952, стр. 16-18. Ове врсте аката стичу "пасивну" коначност.

⁶¹ Изузимање тих ствари није се вршило ЗУС-ом, већ будућим посебним законима. У погледу материја које су раније регулисане, изузимање се могло прописати указима президијума народних скупштина у року од годину дана по ступању на снагу ЗУС-а. Б. Мајсторовић, Коментар 1952, стр. 9. и 16.

The second-instance acts or first-instance administrative acts which are not appealable may be regarded as "actively" final.

B. Majstorović, Komentar 1952, p. 16-18. These types of acts become "passively" final.

These matters were not excluded under the ADA, but under future special laws. As regards the previously regulated matters, their exclusion could be regulated by decrees issued by the presidiums of national assemblies within a year after the ADA took effect. Zakon o upravnim sporovima, sa stručnim komentarom, B. Majstorović, Komentar 1952, p. 9. and p. 16.

повређено право или непосредни лични интерес заснован на закону. Док се право може релативно лако утврдити, код интереса постоје потешкоће, због непрецизности појма интереса и јер су услови да повређени интерес буде непосредан, лични и заснован на закону. Пре Другог светског рата интерес заснован на закону обично се објашњавао као слабија форма права. Пример је нерасписивање конкурса за доделу јавних радова, где лица која испуњавају услове, немају право да им се доделе радови јер није испоштована обавеза из прописа да се конкурс распише. Овде није у питању повреда материјалног него формалног закона, међутим иако тиме не решава о праву грађанина, (не)извршавање појединих форми поступка има утицаја на материјалну страну решења. Стога лице има интерес да поступак буде обављен у складу са процесним нормама. Тај интерес је непосредан и личан, јер се поступак води управо у његовој ствари и могао би резултирати по њега повољним решењем. Такође, овај интерес је заснован на закону, јер су процесне норме прописане законом. Међутим, ако извршење форми поступка у начелу представља дужност управе, онда извршење оних форми поступка које су у потпуности или делимично прописане у циљу обезбеђења права грађана, представља њихово право. Тако, независно од чињенице да ли лице у извесној ствари има материјално право, оно у погледу поступка има право да у својој ствари буде саслушано, да о ствари одлучује надлежни орган, у наведеном случају да се конкурс распише и сл. Стога интерес лица који је заснован на закону, који се може штитити кроз управни спор, представља његово право, али не материјално, већ право на спровођење законом прописаног поступка у његовој ствари. Исти

cause the violated interest had to be direct, personal and based on law. Before World War II, a legally based interest was usually explained as a weaker form of a right. An example of this is the failure to call a tender for a contract on public works, where persons that fulfilled the requirements did not have the right to be given the contract, because the obligation to call a tender provided in the legislation had not been fulfilled. This was a violation of formal, rather than substantive law, but, although this did not decide on a citizen's right, the (non)enforcement of certain types of proceedings affected the substantive side of the decision. Therefore, it was in the person's best interest to have the procedure done in accordance with procedural norms. This interest was direct and personal, because the proceedings were held in his case and could result in a favorable decision for him. Also, this interest was based on law, because the procedural norms were regulated by law. However, if the execution of the form of proceedings in principle represented the duty of the administration, then the execution of these forms of proceedings which were fully or partly regulated for the purpose of ensuring citizens' rights represented their right. Thus, regardless of whether a person had a substantive right in a particular matter, in terms of proceedings, this person had the right to be heard in his case, to have a competent authority decide on the case, for a tender to be called in the example we have mentioned, etc. Therefore, a person's legally-based interest, which could be protected through the administrative dispute, represented his right, although not a substantive right, but the right to the implementation of the legally regulated procedure in his case. The same conclusion was made by Professor Roger Bonnard (Precis de Droit administratif - 1935) analyzing the case law of the French Council of State, and this conclusion also resulted from the Yugoslav administrative court case law from the previous period. It also resulted from the provisions of the ADA which, although failing to mention in the definition of the administrative act that this act decided on an interest, envisaged in other

закључак извео је професор Roger Bonnard (Precis de Droit administratif - 1935) анализирајући праксу француског Државног савета, а тај закључак проистиче и из југословенске управно-судске праксе ранијег периода. Такође, он следи и из одредаба ЗУС-а који, иако у дефиницији управног акта не помиње да се тим актом решава о интересу, другим одредбама предвиђа да се управни спор може покренути кад је управним актом повређено право или интерес. Пошто се управним актом не решава о интересу већ само о праву, то би значило да само приликом решавања о праву може доћи до повреде интереса, односно до повреде закона из кога произлази интерес.⁶²

Кад је управним актом повређен закон у корист појединца, управни спор покреће овлашћени државни орган (објективни спор), где ЗУС препушта другим законима да одреде дати државни орган (нпр. Закон о јавном правобранилаштву). 63

Коначно, ЗУС предвиђа могућност покретања управног спора и у случају ћутања администрације, које се сматра донетом негативном решењу. Пошто није постојао ЗУП, ЗУС је предвиђао рок за доношење решења у првом и другом степену од 60 дана, али се посебним законом могао одредити и краћи рок. ЗУС предвиђа случајеве ћутања другостепеног органа, као и ћутања првостепеног органа против чијег акта нема места жалби. Пошто није постојао ЗУП, у случају ћутања првостепеног органа против чијег акта има места жалби у управном поступку, ЗУС је признао право странци да се жалбом обрати

provisions that the administrative dispute could be initiated whenever a right or an interest had been violated by an administrative act. Since the administrative acts decided on rights, rather than interests, this meant that an interest or a legislative act on which an interest was based could be violated only when a decision was made on a right.⁶²

When an administrative act violated a legislative act in favor of an individual, the administrative dispute was initiated by an authorized state authority (objective dispute), and the ADA left it to other laws to appoint the relevant state authority (e.g., Public Attorney's Office Act).⁶³

Finally, the ADA also envisaged the possibility of initiating an administrative dispute in the case of silence of the administration, which was considered to be equal to a negative decision. Since the APA did not exist, the ADA envisaged a 60-day deadline for issuing a decision in the first and the second instance, but a special act could also make this deadline shorter. The ADA envisaged the cases of silence of the second-instance authority as well as the silence of the first-instance authority whose act was not appealable. Since the APA did not exist, in the case of silence of the first-instance authority whose act was appealable in the administrative proceedings, the ADA recognized the party's right to address the second-instance authority through an appeal if the first-instance authority had not issued a decision on the party's request within 60 days. If the second-instance authority did not issue a decision, the party could initiate an administrative dispute as if the appeal was rejected.⁶⁴

The ADA accepted only a dispute on the (formal and substantive) legality of an act. The ADA started from the premise,

⁶² Б. Мајсторовић, Коментар 1952, стр. 19-21.

⁶³ Ibid., стр. 18, 21 и 22.

⁶² B. Majstorović, pp. 19-21.

⁶³ *Ibid*, pp. 18, 21 and 22.

⁶⁴ Ibid, pp. 24-25.

другостепеном органу, ако првостепени орган није донео решење поводом њеног захтева у року од 60 дана. Ако другостепени орган не донесе решење, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена.⁶⁴

ЗУС је прихватио само спор о (формалној и материјалној) законитости акта. ЗУС је пошао од претпоставке, која се најчешће потврђује у пракси, да је орган управе у управном поступку правилно утврдио чињенице. Ипак, суд је овлашћен да сам утврди чињенично стање; кад би због поништавања акта орган управе био приморан да води поновни поступак због кога би за тужиоца била изазвана тешко поправљива штета, кад из јавних исправа или других доказа у списима предмета очевидно произлази да је чињенично стање друкчије од онога које је утврђено у управном поступку, као и кад је у истом управном спору већ једном поништен управни акт, а надлежни орган није у потпуности поступио по пресуди. 65

Суд има два законска ограничења у погледу решавања управног спора. Решавање у границама тужбе према коме суд не може решавати о законитости акта у целини, већ само оних делова акта који се тужбом оспоравају, сем ако суд нађе да је оспорени акт ништав. Друго ограничење предвиђа да се дискрециони акти могу оспоравати само са формалне стране и прекорачења овлашћења на решавање по слободној оцени, што значи да није омогућена провера законитости са аспекта злоупотребе овлашћења.

which is most frequently confirmed in practice, that the administrative authority had correctly determined the facts in the administrative procedure. Nevertheless, the court was authorized to determine the facts itself; when the administrative authority would have to reopen proceedings because of the quashing of an act, as a result of which the plaintiff would suffer almost irreparable damage, when public documents or other evidence in the subject's case file obviously showed that the facts differ from those determined in the administrative procedure, as well as when an administrative act had already been quashed in the same administrative dispute, and the competent authority had not fully complied with the judgment.⁶⁵

The court had two statutory restrictions as regards the resolution of an administrative dispute. The resolution within the limits of the appeal, according to which the court could not decide on the legality of the act as a whole, but only on those parts of the act that were challenged by the lawsuit, unless the court found that the challenged act was invalid. Under the other restriction, the acts issued based on discretion could be challenged only from the formal side and the exceeding of the limits of authority was decided at discretion, which meant that the legality could not be reviewed from the aspect of abuse of authority.

Due to the principle of efficiency of procedure, the ADA slightly departed from the concept of administrative dispute as a dispute on the legality of the administrative act, enabling the return of seized items and payment of compensation for the damage caused by the administrative act. This request could not be included in a separate

⁶⁴ *Ibid.*, стр. 24-25.

У потоњем случају суд може сам утврдити чињенично стање и донети пресуду односно решење. Б. Мајсторовић, Коментар 1952, стр. 25-26.

⁶⁵ In the latter case, the court may determine the facts on its own and render a judgment or a ruling. B. Majstorović, pp. 25-26.

Због начела економичности, ЗУС у одређеној мери одступа од концепта управног спора као спора о законитости управног акта, омогућавањем повраћаја одузетих ствари и накнаде штете причињене извршењем управног акта. Овај захтев не може се поставити у посебној управно-судској тужби, већ у тужби којом се покреће спор против управног акта. Такође, о томе се не може водити самосталан управни спор, већ се о томе решава у управном спору против управног акта. Услови су: да постоји управни акт; да је он бар делимично извршен; да су при том извршењу одузете ствари или нанета штета и да против управног акта мора да се покрене управни спор. Захтев се поставља у тужби, али из текста одредбе чл. 10 "у управном спору" следи да се тражење може поставити и током спора, што је разумљиво јер се извршење акта, тиме и одузимање ствари или наношење штете, може спровести и после подношења тужбе, јер она по правилу не спречава извршење акта.66

Ради усклађивања са Уставом из 1963. (начелом законитости и одредбама о управном спору), примене запажања из праксе и нових схватања о управним споровима, донет је Закон о изменама и допунама Закона о управним споровима 1964. Као и претходни ЗУС, управни спор се углавном сматра средством "ради обезбеђења судске заштите права грађана, радних и других организација и друштвено-политичких заједница, као и обезбеђења законитости аката којима државни органи и организације у вршењу јавних ов-

lawsuit to the administrative court, but only in a lawsuit initiating a dispute against the administrative act. Also, an independent administrative dispute could not be held on this issue; instead, this was decided in an administrative dispute against the administrative act. The following conditions needed to be satisfied: that this was an administrative act; that it had been at least partly enforced; that items had been seized or damage inflicted during the enforcement and that an administrative dispute had to be initiated against the administrative act. The request was made in a lawsuit, although the text of Art. 10 which said "in the administrative dispute" indicated that the request could also be made in the dispute, which could be understood, because the enforcement of the act, and therefore the seizure of items or infliction of damage, could take place even after the filing of a lawsuit, because, as a rule, it did not prevent the enforcement of the act. 66

For the purpose of harmonization with the 1963 Constitution (principle of legality and provisions on the administrative dispute), implementation of observations from practice and new understanding of the administrative dispute, the Act Amending the Administrative Dispute Act was adopted in 1964. Like in the previous ADA, the administrative dispute was mostly considered to be a means "for securing judicial protection of the rights of citizens, organizations of labor and other organizations and sociopolitical communities, as well as for ensuring the legality of acts through which state authorities and organizations vested with public authority, decide on the rights and obligations in individual

лашћења, решавају о правима и обавезама у појединачним управним стварима." Странка има право да тражи заштиту свог права путем управног спора, ако је у одређеној ствари решавао ненадлежан орган, ако није поступао по процесним правилима или је ствар решио противно одредбама материјалног закона, чиме је повређено њено право. Поред тога, код дискреционих аката ЗУП прописује да решење које се доноси по слободној оцени "мора бити донето у границама овлашћења и у складу са циљем у ком је овлашћење дато." На овај начин је проширена контрола законитости код ове врсте аката и на злоупотребу овлашћења.

Предмет управног спора према ЗУС-у може бити искључиво управни акт, који кумулативно подразумева следеће особине: 1) да га је издао државни орган или организација која врши јавна овлашћења; 2) да је донет у управној ствари; 3) да се њиме решава о извесном праву или обавези; 69 и 4) да се односи на одређеног појединца или организацију. На крају, потребно је и да је управни акт коначан у управном поступку. Према Уставу и ЗУП-у постоји начело двостепености. Међутим, управни спор може се покренути и против првостепеног акта када је законом прописано да жалба није допуштена или кад у односу на првостепени

administrative matters." ⁶⁷ A party had the right to request the protection of its right through the administrative dispute if a particular matter was decided by an authority that did not have competence, if the procedural rules were not observed or if the matter was solved contrary to the provisions of substantive law, thus violating the party's right. In addition to this, referring to discretionary acts, the APA said that a decision issued at discretion "must be issued within the limits of authority and in accordance with the purpose for which the authority was given." ⁶⁸ The control of legality of this type of acts was thus expanded to include the abuse of power.

The subject matter of the administrative dispute, according to the ADA, could only be an administrative act, which had the following cumulative characteristics: 1) it was issued by a state authority or organization vested with public powers, 2) it was issued in an administrative case, 3) it decided on a particular right or obligation⁶⁹ and 4) it referred to a particular individual or organization. Finally, the administrative act also needed to be final in the administrative proceedings. Both the Constitution and the APA envisaged two instances within the right to appeal. However, the administrative dispute could also be initiated against the first-instance act, where an appeal was not permitted by law or where, there

⁶⁷ Б. Мајсторовић, Коментар 1967, стр. 5-6.

⁶⁸ *Ibid.*, стр. 10-11.

⁶⁹ Ипак, како је напоменуто код ЗУС-а из 1952. ако је приликом решавања о праву или обавези странке, повређен законски интерес другог лица, тада, пошто постоји управни акт, и ово друго лице може покренути управни спор у циљу заштите таквог свог интереса.

⁶⁷ B. Majstorović, Komentar Zakona o upravnim sporovima, IV izmenjeno i dopunjeno izdanje, Official Gazette, 1967, pp. 5-6.

⁶⁸ *Ibid*, pp. 10-11.

⁶⁹ Nevertheless, as it was said in the 1952 ADA, if a legally based interest of another person has been violated while deciding on a party's right or obligation, in that case, since an administrative act exists, the other person can also initiate a legal dispute for the purpose of protecting such an interest.

орган не постоји орган вишег степена који би могао да решава по жалби. Према Уставу, жалба се може искључити само законом, и то изузетно, али и тада под условом да је на други начин обезбеђена заштита права и законитости. 70

Устав из 1963. задржава принцип опште клаузуле, али се управни спор може, изузетно и само у одређеним врстама управних ствари, искључити и то само савезним законом. Тако према ЗУС-у из 1965. управни спор може покренути сваки појединац или организација која сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредан лични интерес заснован на закону, без обзира на материју из које је управна ствар. Изузетак су ствари у којима је судска заштита обезбеђена ван управног спора. Осим тога, управни спор се не може водити у стварима у којима је искључен по изричној одредби савезног закона, што онемогућава његово искључење републичким законом. Затим, управни спор се не може водити у стварима о којима одлучује Савезна или републичка скупштина, односно њихова већа или Председник Републике, непосредно на основу уставних овлашћења. Код ових ствари управни спор није допуштен искључиво због политичког карактера ствари чије је решавање уставом стављено у надлежност ових органа. Такође, искључене су дисциплинске ствари, независно од органа који је о њима решавао. Међутим, према ЗУС-у се може водити управни спор у стварима у којима је искључен савезним законом, као и у дисциплинским стварима,

was no higher authority that could decide on the appeal than the first-instance one. According to the Constitution, the appeal could be excluded only by law, as an exception, but even then on condition that the protection of rights and legality had been secured in another way. ⁷⁰

The 1963 Constitution retained the general clause principle, although the administrative dispute could be excluded as an exception, only in some types of administrative cases, and only under a federal act. Thus, under the 1965 ADA, an administrative dispute could be initiated by any individual or organization that believed that one of their rights or legally based direct personal interest had been violated, regardless of the type of the administrative matter. Cases in which the judicial protection was secured outside the administrative dispute represented an exception. In addition to this, an administrative dispute could not be held in cases in which it was excluded under an explicit provision of the federal law, which prevented its exclusion under a republic law. Likewise, the administrative dispute could not be held in cases decided by the Federal or republic parliament, their committees or the President of the Republic, directly on the basis of constitutional powers. In such cases, the administrative dispute was not permitted only because of the political character of matters whose resolution was placed within the competence of these authorities under the Constitution. Also, disciplinary cases were excluded, regardless of the authority that decided on them. However, according to the ADA, the administrative dispute could be held in the matters in which it was excluded by the federal law and in disciplinary matters

⁷⁰ Б. Мајсторовић, Коментар 1967, стр. 13-14.

B. Majstorović, Komentar Zakona o upravnim sporovima, IV izmenjeno i dopunjeno izdanje, Official Gazette, 1967, pp. 13-14.

ако је орган односно организација при доношењу управног акта прекорачио границе надлежности.⁷¹

Управни спор може се покренути и против коначног "ћутања управе", јер орган није извршио законску дужност и истовремено је повредио процесно право странке да добије решење по захтеву или жалби. ЗУС не претпоставља да је донето неповољно решење по странку, већ полази од чињенице да решење није донето, па странци признаје право на покретање спора као да јој је одбијен захтев односно жалба. Уосталом, овде се странка налази у истој ситуацији у којој би била да је донето негативно решење.⁷²

Као и према претходном ЗУС-у, у управном спору се може тражити повраћај одузетих ствари и накнада штете нанете тужиоцу извршењем оспореног акта. Како је наведено, на овај начин се избегава вођење посебног грађанског спора. Захтев се може поставити у управном спору само у тужби за покретање управног спора против управног акта у чијем су извршењу одузете ствари или учињена штета. Међутим, он се може остваривати и правним средствима ван управног спора. Такође, ако се то тражи тужбом у управном спору, мора се ставити и одређени захтев у погледу ствари или висине претрпљене штете. Коначно, услов да суд, пошто поништи управни акт, одлучи и о захтеву тужиоца је да подаци поступка пружају поуздан основ за то. У супротном, суд га упуђује на парницу.⁷³

if the authority or organization exceeded the limits of its authority during the issuance of the administrative act.⁷¹

The administrative dispute could also be initiated against the final "silence of the administration," when an authority failed to fulfil its legal duty and simultaneously violated the party's procedural right to get a decision at request or appeal. The ADA did not assume that the issued decision was unfavorable for the party; rather than that, it assumed that the decision had not been issued and gave the party the right to initiate a dispute as if its request or appeal had been rejected. After all, in this case the party was in the same situation in which it would have been had a negative decision been made.⁷²

Like in the case of the previous ADA, the plaintiff could request the return of seized items and payment of compensation for a damage caused through the enforcement of the challenged act. This was aimed at avoiding the holding of separate civil proceedings. A request could be made in the administrative dispute only within the lawsuit for initiating an administrative dispute against an administrative act during the enforcement of which items were seized or damage was done. However, it could also be fulfilled through the application of legal remedies outside the administrative dispute. Also, if this was requested in a lawsuit in the administrative dispute, a specific request had to be included regarding items or regarding the value of the damage. Finally, in order to decide on the plaintiff's request, after quashing the administrative act, the court had to have a reliable basis for this in the data pertaining to the proceedings. Otherwise, the court referred him to civil litigation proceedings.⁷³

⁷¹ *Ibid.*, ctp. 18.

⁷² *Ibid.*, стр. 16-17.

⁷³ *Ibid.*, стр. 80-81.

⁷¹ Ibid, p. 18.

⁷² *Ibid*, pp. 16-17.

⁷³ Ibid, pp. 80-81.

Управно-рачунски спор, као посебан облик управног спора, уведен је Законом о друштвеном књиговодству из 1959. Служба друштвеног књиговодства је овлашћена да проверава законитост располагања друштвеним средствима, рачунску исправност докумената и истинитост чињеница на основу којих се врше књижења и располагања, и да у случају неправилности, донесе решење којим ће утврдити законито односно исправно стање. Решење се доносило по ЗУП-у и служило као основ за књижење у књиговодству корисника друштвене имовине и у друштвеном књиговодству. Пошто је СДК јединствена, законом није предвиђена жалба против првостепеног решења, већ захтев за поновно испитивање решења, а против решења донетог по таквом захтеву могао се покренути управно-рачунски спор, ако корисник друштвене имовине сматра да му је повређено право или непосредан интерес заснован на закону, односно друштвено-политичка заједница ако сматра да јој се ускраћују приходи који јој припадају по закону. За решавање ових спорова у првом степену били су надлежни виши привредни судови, а против њихове одлуке могла се изјавити жалба Врховном привредном суду. У свим питањима која нису регулисана Законом о друштвеном књиговодству, примењиване су одредбе ЗУС-а. Према томе, циљеви и главне особине управно-рачунског спора били су исти као код управног спора. Разлика је у садржају акта против којег се спор води, надлежности суда, а нарочито што је суд, по правилу, решавао ствар која је предмет оспореног акта (спор пуне јурисдикције).

Осим тога постојао је још један посебан облик управног спора. Законом о узорцима и моделима и Законом о робним услужним жиговима из 1961,

The financial administrative dispute, as a separate administrative dispute type, was introduced under the Social Accounting Act in 1959. The Social Accounting Service (SDK) was authorized to check whether socially owned funds were disposed of legally, whether the calculations in the documents were correct and whether the facts on the basis of which accounting entries were made and funds were disposed were truthful, and, in case of any irregularities, it was supposed to issue a decision determining the legal or correct state. The decision was issued in accordance with the APA and it served as a basis for making accounting entries in the books of beneficiaries of socially owned property and in social accounting. Since the SDK was unique, rather than envisaging envisage an appeal against the first-instance decision, the Act envisaged a request for re-examining a decision, where a financial administrative dispute could be initiated against a decision issued at such a request if the beneficiary of social property believed that his legally based right or direct interest was violated, or if a sociopolitical community believed it was being deprived of revenues that it was entitled to by law. The higher commercial courts were in charge of resolving these disputes in the first instance and their decisions could be appealed to the Supreme Commercial Court. The provisions of the ADA were applied in all issues that were not regulated by the Social Accounting Act. Therefore, the purpose and the main characteristics of the financial administrative dispute were the same as those in the case of the administrative dispute. The difference was in the content of the act against which the dispute was held, jurisdiction of the court and particularly the fact that the court, as a rule, decided on the matter which represented the subject matter of the challenged act (dispute of full jurisdiction).

In addition to this, there was another, special type of administrative dispute. Under the Samples and Models Act предвиђено је да против првостепеног решења Управе за патенте није допуштена жалба, већ да се може непосредно покренути управни спор код Врховног привредног суда. Пресудом овог суда може се преиначити решење Управе за патенте и таква пресуда у свему замењује поништено решење.⁷⁴

Са аспекта примене одредаба ЗУС-а о управном спору, односно судске заштите против аката управе, од значаја су и прелазне и завршне одредбе ЗУС-а. Наиме, одредбама чланова 68 и 69, прописују се правна средства и поступак за заштиту Уставом утврђеног права самоуправљања или другог основног права или слободе и то ако је повреда нанета "коначним појединачним актом", односно непосредном радњом. Судска заштита уставом зајемчених слобода и права од незаконитих појединачних правних аката и службених радњи представља допуну института управног спора. Ова контрола је делом шира, јер се односи на било који коначни појединачни акт, а не само на управни акт и јер обухвата и контролу законитости службених радњи. С друге стране, она је ужа по домашају од контроле законитости у управном спору, јер је окренута заштити само права и слобода зајемчених уставом, а не и других права и правних интереса грађана и организација. Главна сврха ове врсте судског спора је заштита одређене субјективне правне ситуације, па он по правилу има карактер спора ограничене јурисдикand Trademarks and Service Marks Act of 1961, the first-instance decisions of the Patent Administration were not appealable, but the administrative dispute could be directly initiated at the Supreme Commercial Court. This court's judgment could modify the decision of the Patent Administration and such a judgment completely replaced the quashed decision.⁷⁴

The final and transitional provisions of the ADA were also important from the aspect of implementation of the ADA provisions on the administrative dispute, i.e. judicial review of administrative acts. Namely, Articles 68 and 69 regulated legal remedies and procedure for the protection of the constitutionally determined right to self-management or another fundamental right or freedom, if the violation was caused by a "final individual act," or direct action. The judicial protection of the constitutionally guaranteed freedoms and rights from illegal individual acts and official actions supplemented the administrative dispute as a legal instrument. This control was partly wider, because it referred to any final individual act, rather than just the administrative act, and because it also included the control of legality of official actions. On the other hand, its reach was narrower than the control of legality in the administrative dispute, because it focused only on the protection of constitutionally guaranteed rights and freedoms, rather than other rights and legal interests of citizens and organizations. The main purpose of this type of judicial dispute was the protection of a particular subjective legal situation and, as a rule, it had the nature of

⁷⁴ Івід., стр. 35-37.

⁷⁴ Ibid, pp. 35-37.

ције. ⁷⁵ Иначе, у одредбама оба члана наглашено је да се по њима поступа до доношења закона којим ће се регулисати заштита тих права и слобода, што указује на привремено уређење ових питања ЗУС-ом. То је стога што ту није реч о управним споровима, али су ове одредбе унете у ЗУС јер је то предвиђено прелазном и завршном одредбом Закона о Уставном суду Југославије из 1964. Такође, предвиђено је да се наведене и одредбе чл. 70-78 примењују у поступку заштите од повреде ових права и слобода, само ако није обезбеђена друга судска заштита. ⁷⁶ У наредном ЗУС-у из 1977. године овај вид заштите није више био део прелазних и завршних одредаба него је разрађен основним текстом закона.

Према **ЗУС-у из 1977,** 77 управни спор може се водити само против управног акта који представља акт којим државни орган, самоуправна организација или заједница, у вршењу јавних овлашћења, решава о извесном праву или обавези одређеног појединца или организације у каквој управној ствари (метод генералне клаузуле). Уобичајено, ЗУС захтева да се управни спор може покренути против управног акта донетог у другом степену, као и првостепеног управног акта против кога нема места жалби у управном поступку, дакле "активно" коначног акта.

a dispute of limited jurisdiction.⁷⁵ Otherwise, both articles stressed that they were to be used until the adoption of a law that would regulate the protection of these rights and freedoms, which indicated that the regulation of these issues by the ADA had a temporary character. This was because these were not administrative disputes, and these provisions were included in the ADA because this had been envisaged under the final and transitional provision of the 1964 Yugoslav Constitutional Court Act. Also, these provisions and the provisions of Art. 70-78 were to be implemented in the procedure of protection from the violation of these rights and freedoms only if another type of court protection had not been provided.⁷⁶ In the following ADA, adopted in 1977, this type of protection was no longer contained in the final and transitional provisions, but was elaborated in the original text of the law.

Under the **1977 ADA**,⁷⁷ the administrative dispute could be initiated only against an administrative act which represented an act through which a state authority or a self-management organization or community, exercising public powers, decided on a particular right or obligation of a particular individual or organization in an administrative case (general clause method). Usually, under the ADA, the administrative dispute could be initiated against an administrative act issued in the second instance as well as against the first-instance administrative act

⁷⁵ В. Бачић, З. Томић, Коменшар Закона о уйравни сйоровима са судском йраксом, друго допуњено издање, Службени лист, Београд 1989, стр. 13-14.

⁷⁶ Івід., стр. 181.

⁷⁷ Закон о управним споровима, Службени лист СФРЈ, бр. 4/77.

V. Bačić, Z. Tomić, Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, Drugo dopunjeno izdanje, Official Gazette, Belgrade, 1989. pp. 13-14.

⁷⁶ *Ibid*, p. 181.

⁷⁷ The Administrative Dispute Act, Official Gazette of the SFRY, No. 4/77, which took effect on 1st July 1977. Correction - Official Gazette of the SFRY, No. 4/77, Official Gazette of the SFRY, No. 36/77.

Негативна енумарација, односно искључење управног спора прописано је: против аката донесених у стварима у којима је судска заштита обезбеђена ван управног спора; против аката донесених у стварима о којима се по изричитој одредби закона не може водити управни спор; као и у стварима у којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучује Скупштина СФРЈ или Председник Републике, односно Председништво СФРЈ или одговарајући орган република и аутономних покрајина. При томе, у стварима о којима је по изричитој одредби закона искључен, управни спор се може водити када је орган при доношењу управног акта прекорачио границе надлежности.⁷⁸

ЗУС задржава могућност субјективног и објективног управног спора. ⁷⁹ При томе, управни акт се може побијати због повреде материјалне и формалне зако-

that was not appealable in the administrative procedure, i.e. an "actively" final act.

The negative enumeration method, i.e. the exclusion of the administrative dispute, was envisaged: against acts issued in matters in which the court protection was provided outside the administrative dispute; against acts issued in matters on which the administrative dispute could not be held under an explicit provision of the law; as well as in cases in which the SFRY Assembly or the President of the Republic of the SFRY Presidency or an appropriate republic and autonomous province authority directly decided on the basis of their constitutional powers. Also, the administrative dispute could be held even in matters in which it was excluded according to an explicit provision of the law if the authority had exceeded the limits of its authority in the adoption of the administrative act.⁷⁸

В. Бачић, З. Томић, Коментар (1989), стр. 105. Такво прекорачење увек постоји када је о ствари решавао месно или стварно ненадлежни орган, али и надлежан орган, ако је при решавању прекорачио границе прописаних овлашћења. Тако нпр. "ако је по истеку законског рока у вршењу ревизије укинуто коначно решење, допуштен је управни спор због прекорачења надлежности" (пресуда ВСЈ, Уж. бр. 1044/64 од 15. фебруара 1964. Збирка судских одлука IX/I). У овој врсти управног спора, суд оцењује законитост управног акта само у погледу повреде закона (формалног и материјалног) која указује на прекорачење граница надлежности, а не и у погледу евентуалних других повреда закона при решавању управне ствари, јер је у тој управној ствари управни спор искључен изричитом одредбом закона.

⁷⁹ Интересантно је да је ЗУС дозвољавао да управни спор покрене друштвено-политичка заједница, односно организација чији је орган решавао у првом степену, против другостепеног акта, ако сматра да је тим актом повређено њено самоуправно право.

V. Bačić, Z. Tomić, Komentar 1989. p. 105. Such powers are always exceeded when a matter is decided both by an authority without the territorial or subject matter competence and by a competent authority, if it exceeds the limits of its powers while deciding. Thus, for example, "if after the expiry of a statutory deadline during an audit a final decision is quashed, an administrative dispute is permitted because of exceeding of limits of authority " (judgment of the YSC, Už. No. 1044/64 of 15th February 1964. Collection of judicial decisions IX/I). In this type of administrative dispute, the court assesses the legality of an administrative act only as regards the (formal and substantive) violation of a law, which indicates that the limits of competence have been exceeded, but not other violations of the law in deciding on the administrative matter, because the administrative dispute in this administrative matter is excluded under an explicit legal provision.

нитости, али не и због нецелисходности. Законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при том није везан разлозима тужбе. На ништавост управног акта суд пази по службеној дужности. Као и према ЗУС-у из 1952, односно 1965, у управном спору може се тражити и повраћај одузетих ствари, као и накнада штете која је тужиоцу нанесена извршењем акта који се оспорава.

У погледу предмета управног спора, ЗУС из 1996. не уноси крупне промене, јер се оне углавном односе на прилагођавање одредбама Устава из 1992. године који предвиђа другачију структуру смањене федерације и називе органа који доносе управне акте. Управни спор се и даље може водити искључиво против "активно" коначних управних аката. 80 Као и претходни пандани, ЗУП и ЗУС из 1996. нису давали изричиту дефиницију управне ствари. У недостатку ове дефиниције, 3. Томић, полазећи од ставова судске праксе, сматра да се под управном ствари, садржински посматрано, подразумева неспорна појединачна ситуација коју је неопходно ауторитативно и непосредно правно уредити.81 Овај став подржава одредба ЗУП-а, који одређује само предмет своје примене одредбама према којима су, по овом закону, дужни да поступају државни органи и недржавни субјекти са јавним овлашћењима кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, реThe ADA retained the possibility of holding the subjective and objective administrative dispute. The administrative act could be challenged because of the violation of substantive and formal legality, but not because of inexpedience. The court reviewed the legality of a contested administrative act within the limits of the request made in the lawsuit, but was not bound by the reasons provided in the lawsuit. The court controlled the invalidity of an administrative act *ex officio*. Like in the 1952 and 1965 ADA, a request could be made for the return of seized items and payment of compensation for a damage caused to the plaintiff through the enforcement of the challenged act.

The 1996 ADA did not make any major changes in the subject matter of the administrative dispute, as they mostly referred to the harmonization with the provisions of the 1992 Constitution, which envisaged a different structure of the shrunk federation and names of authorities issuing administrative acts. The administrative dispute could still be held only against the "actively" final administrative acts. ⁸⁰ Like in its previous counterparts, the 1996 APA and ADA did not provide a specific definition of the administrative matter. In the absence of this definition, Z. Tomić started from the case law and believed that, in terms of contents, the administrative matter referred to an indisputable individual situation which needed to be legally regulated in an authoritative and direct manner. ⁸¹

⁸⁰ Према томе, обележја су доносилац, ауторитативност, правно дејство, конкретност и управна ствар. В. Бачић и З. Томић, Коменшар Закона о уйравним сйоровима са судском йраксом и рейисшром йојмова, четврто, новелирано издање, Службени лист, Београд 1997, стр. 84-91.

⁸¹ В. Бачић и З. Томић (1997), стр. 91.

⁷⁹ Interestingly, the ADA permitted the initiation of an administrative dispute by a sociopolitical community, or an organization whose authority decided in the first instance, against the second-instance act, if it believed that this act had violated its self-management right.

⁸⁰ Therefore, its characteristics are the issuing authority, authoritative character, legal effect, specificity and the administrative matter. V. Bačić and Z. Tomić, Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom i registral pojmova, Četvrto, novelirano izdanje, Official Gazette, Belgrade, 1997, pp. 84-91.

⁸¹ V. Bačić and Z. Tomić, 1997, p. 91.

шавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке (што представља доношење управних аката). Ипак, с обзиром да ЗУП прописује своју примену и кад наведени органи обављају друге послове утврђене овим законом, сматрамо да је појам управне ствари шири, јер подразумева и ствари у којима они издају уверења, као врсту управних радњи, која нема непосредно правно дејство.

ЗУС из 1996, према моделу генералне клаузуле са негативном енумерацијом, прописује да управни спор није допуштен против аката донетих у управним стварима у којима: 1) је предвиђена друга судска заштита;⁸² 2) је управни спор изричито искључен законом,⁸³ где

This position was supported by the APA, which defined only the subject matter of its implementation through provisions under which, according to this Act, the state authorities and non-state subjects vested with public powers were required to act when they decided on the rights, obligations or legal interests of a natural or legal person or another party in an administrative matter, through the direct implementation of regulations (which represented the adoption of administrative acts). Still, in view of the fact that the APA regulated its implementation even when these authorities performed other activities regulated by this Act, the concept of the administrative matter was wider, in our opinion, because it included cases in which they issued certificates as a type of administrative action that did not have direct legal effect.

The 1996 ADA used the general clause model with negative enumeration and said that the administrative dispute was not permitted against acts issued in administrative matters in which: 1) another type of judicial protection was envisaged;⁸² 2) the administrative dispute was explicitly excluded by law,⁸³ where the administrative dispute could be held only if the au-

<sup>Тако нпр. судска заштита ангажованих права у односу између послодавца и радника остварује се код грађанског парничног суда у радном спору и против коначних решења инспектора рада о одлагању извршења решења послодавца о отказу уговора о раду законски је изричито забрањено вођење управног спора (чл. 272, ст. 4 Закона о раду). З. Томић, Коменшар Закона о уйравним сйоровима са судском йраксом, Службени гласник, Београд 2010, стр. 160 и 161.
Овде је начелно била искључена свака судска заштита, јер је углавном реч о управним стварима у које су уграђена широка дискрециона овлашћења, нпр. код права грађана на набављање ватреног оружја. Такође, треба приметити да Устав СРЈ и ЗУС, за разлику од претходних пандана, не помињу искључиво савезне законе, па је искључење управног спора могуће и републичким законом.</sup>

² So, for example, the judicial protection of rights of engagement in relations between the employer and a worker is ensured at the civil litigation court in a labor dispute, while the administrative dispute is strictly forbidden against a final decision of a labor inspector on delaying the enforcement of the employer's decision on the termination of a labor contract (Art. 272 paragraph 4 of the Labor Act). Z. Tomić, Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, Official Gazette, Belgrade, 2010, pp. 160 and 161.

Any judicial protection was ruled out in principle in those cases, because these were mostly administrative matters that included wide discretion, e.g., in the case of citizens' right to obtain firearms. Also, one should note that the FRY Constitution and ADA, unlike their previous counterparts, did not mention only federal acts, so the exclusion of an administrative dispute was also possible under a legislative act of the republic.

се управни спор могао водити једино ако је орган при доношењу управног акта прекорачио границе надлежности; 3) непосредно на основу уставних овлашћења одлучују Народна скупштина или председник Републике Србије.⁸⁴

Као и по претходном ЗУС-у, управни спор се може водити и у случају ћутања управе где је, поред протека одложних рокова, неопходно да је ћутање коначно у управном поступку и да вођење управног спора у тој ствари није искључено ЗУС-ом.⁸⁵

Једна од важних и крупних промена у ЗУС-у из 1996. године је да су оправдано изостављене тзв. посебне одредбе о супсидијарној судској заштити уставом зајемчених слобода и права од незаконитих појединачних правних аката и радњи. Наиме, Устав СРЈ је предвиђао да Савезни уставни суд одлучује и "о уставним жалбама због повреде појединачним актом или радњом слободе и права човека и грађанина утврђених овим уставом", али само "кад није обезбеђена друга правна заштита".86

У смислу **ЗУС-а из 2009. године**, управни акт је појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. Обележја управног

thority which had issued the administrative act exceeded the limits of its authority while doing so; 3) the National Assembly or the president of the Republic of Serbia decided directly, on the basis of their constitutional powers.⁸⁴

Like in the previous ADA, the administrative dispute could be held due to the silence of the administration, where, in addition to the expiry of suspension deadlines, the silence had to be final in the administrative proceedings and the administrative dispute in that case must not be excluded under the ADA.⁸⁵

One of the big and important changes made in the 1996 ADA was that it had rightfully left out of the so-called special provisions on the subsidiary judicial protection of constitutionally guaranteed freedoms and rights from illegal individual acts and actions. Namely, under the FRY Constitution, the Federal Constitutional Court also decided "on constitutional appeals for the violation through an individual act or action of a freedom and human and civil right referred to in this Constitution", but only "in the absence of other type of legal protection."

Within the meaning of the **2009 ADA**, an administrative act is an individual act by which a competent authority, in the direct application of regulations, decides on specific rights or obligations of a natural or legal person, or other party in an administrative matter. Under the ADA, the characteristics of an administrative act are that this is an: act through which a decision is made, authoritative and unilateral act, individual act, legally based act, directly enforceable act and an act that

Код парламента у питању су углавном изборне управне ствари (бирање и разрешавање појединих функционера), а код шефа државе – постављење и опозивање амбасадора указом. *Ibid.*, стр. 161-162.

⁸⁵ В. Бачић и З. Томић (1997), стр. 24.

⁸⁶ Івід., стр. 17.

In the case of parliament, these refer mostly to electoral administrative matters (election and dismissal of some officials), and in the case of the head of state – the appointment and recall of ambassadors through a decree. *Ibid*, pp. 161-162.

⁸⁵ V. Bačić and Z. Tomić, 1997, op. cit, p. 24.

⁸⁶ *Ibid*, p. 17.

акта по ЗУС-у су да је то: правни акт решавајућег карактера, ауторитативан и једностран акт, појединачан акт, акт заснован на закону, непосредно извршив акт и акт који уређује управну ствар. Променом концепта решења и закључка, новим ЗУП-ом предвиђено је да се искључиво против решења може изјавити (редовно) правно средство у управном поступку (жалба), односно у управном спору (тужба).

ЗУС из 2009. године је први закон који изричито одређује управну ствар. То је појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди, што је прилагођено схватању да се управни спор води о законитости коначног управног акта. Тиме је из дефиниције управне ствари искључено вршење свих управних радњи. С друге стране, предмет управног спора је проширен, јер га чини и оцена законитости других 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 коначних појединачних аката, када је то законом предвиђено.

Судска пракса наилази на знатне тешкоће при одређивању да ли је актом решавано о управној ствари, тако да се против њега може водити управни спор. У одлукама судови по правилу само констатују (не) постојање појединих елемената решавајућег управног акта. 88 Углавном, судови који су примењивали ра-

regulates an administrative matter.⁸⁷ By modifying the concepts of decisions and conclusions, the new APA envisages that a decision alone could be challenged by a (regular) legal remedy in the administrative procedure (appeal) or in the administrative dispute (lawsuit).

The 2009 ADA is the first legislative act that specifically defines the administrative matter as: an individual undisputable situation of public interest in which there is a need arising from legal regulations that the future conduct of a party should be authoritatively legally defined, which is adjusted to the understanding that the administrative dispute concerns the legality of the final administrative act. The definition of the administrative matter thus excluded all administrative actions. On the other hand, the subject matter of the administrative dispute was expanded because it also included the assessment of legality of other final individual acts deciding on a right, obligation or legally based interest, regarding which in the particular case, the law did not envisage any other judicial protection, as well as final individual acts, where this was envisaged by law.

The case law faced significant difficulties in determining whether an act had decided on the administrative matter, which would enable the administrative dispute against this act. In their decisions, courts, as a rule, only noted the (non)existence of certain elements of the deciding administrative act.⁸⁸ The courts which applied the previous ADA usually did not allow the administrative dispute, i.e. did not consider an act issued in an administrative matter: 1) in the case of a general

^{87 3.} Томић (2010), стр. 196. Вид. судску праксу, стр. 226-279.

⁸⁸ *Ibid.*, стр. 282. Судска пракса по овом питању, стр. 282-284.

Z. Tomić, Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, 2010, p. 196. See, case law, pp. 226-279.

⁸⁸ Z. Tomić, Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, Official Gazette, Belgrade, 2010. p. 282. Case law on this issue pp. 282-284.

нији ЗУС не допуштају вођење управног спора, тј. акт не сматрају донетим у управној ствари: 1) кад је реч о општем правном акту; 2) ако је расправљен спорни имовинскоправни однос; 3) у случају да акт нема решавајући карактер; 4) када је у питању акт уговорног карактера, као и сваки други акт који није донет у вршењу државне власти, односно јавних овлашћења. 89

Неопходно је имати у виду и решења важећег ЗУП-а из 2016. године који је изричито дефинисао и знатно проширио појам управне ствари. Наиме, управна ствар је појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Према томе, управна ствар, поред доношења управних аката и издавања јавних уверења (ЗУП из 1996), обухвата и доношење гарантних аката, закључивање управних уговора, предузимање свих управних радњи и пружање јавних услуга. Поред тога, предвиђено је да је управна ствар и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар. Тиме је појам управне ствари у новом ЗУП-у изједначен по обиму са предметом управног поступка. Међутим, проширени појам управне ствари није у нескладу са дефиницијом ЗУС-а, јер ће се и даље Управном суду, у вези са управним стварима из управног поступка, подносити тужбе искључиво против управних аката. Наиме, поводом приговора као новог ремонстративног средства правне заштите због неисlegal act; 2) if a disputed property-right relation was reviewed; 3) if the act did not have the deciding character; 4) when the act had contractual nature, as well as any other act that was not issued within the execution of state or public powers.⁸⁹

One also needs to bear in mind the solutions from the currently applicable 2016 APA, which specifically defines and considerably expands the concept of the administrative matter. Namely, an administrative matter is the individual situation in which an authority, directly applying laws, other regulations and general acts, either legally or factually influences the position of the party by adopting the administrative acts, adopting letters of guarantee, entering into administrative contracts, undertaking administrative actions and providing public services. Therefore, in addition to adopting administrative acts and issuing public certificates (1996 APA), the administrative matter also includes the adoption of letters of guarantee, entering into administrative contracts, undertaking all administrative actions and providing public services. In addition to this, the administrative matter is any other situation that is legally regulated as an administrative matter. The new APA has thus made the concept of administrative matter equal, according to its scope, to the subject matter of the administrative procedure. However, the expanded concept of administrative matter is not in disagreement with the definition from the ADA, because the Administrative Court will continue to receive lawsuits only against administrative acts in connection with the administrative matters from the administrative procedure. Namely, in response to an objection, as a new remonstrative instrument of legal protection due to the failure of authorities to

⁸⁹ Ibid., стр. 284. Судска пракса, стр. 290-294.

⁸⁹ *Ibid*, p. 284. Case law, pp. 290-294.

пуњења обавеза органа из управног уговора, (не)предузимања управне радње или неодговарајућег пружања јавних услуга, доносе се управни акти у форми решења. Ово решење се, зависно од положаја органа који је одлучивао о приговору, може нападати жалбом у управном поступку, па тужбом у управном спору или непосредно тужбом. Тиме пред Управни суд може, још увек, да дође само питање законитости управног акта или ћутања управе у поступку доношења управног акта.⁹⁰

У односу на претходни ЗУС, у оквиру негативне енумерације остали су само случајеви када је судска заштита против одређених (у)правних аката обезбеђена код другог суда. ⁹¹ Тиме је елиминисана могућност да управни спор буде изричито искључен законом, јер је то у супротности са одредбама Европске конвенције о људским правима и са Уставом из 2006. Такође, изричито се више не предвиђају акти донесени у управним стварима у којима непосредно на основу уставних

fulfill obligations from the administrative contract, (failure to) undertake an administrative action or inappropriate provision of public services, administrative acts are issued in the form of decisions. Such a decision, depending on the position of the authority that decided on the objection, may be challenged by an appeal in the administrative procedure, and by a lawsuit in the administrative dispute or directly by a lawsuit. Thus, only the issue of legality of an administrative act or silence of the administration in the adoption of an administrative act may still reach the Administrative Court. 90

In comparison with the previous ADA, only the cases in which the judicial protection against some administrative acts is secured at another court have remained within the negative enumeration. ⁹¹ This has eliminated the possibility of an administrative dispute being explicitly ruled out by law, since this would violate the provisions of the European Convention on Human Rights and the 2006 Constitution. Similarly, acts adopted in administrative matters in which the National Assembly or the president of the Republic of Serbia

⁹⁰ Детаљно о овоме Д. Миловановић и В. Цуцић, "Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији", Правни живой, бр. 10/2015, том II, (95-110); Д. Миловановић и В. Цуцић, "Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта закона о општем управном поступку", Усклађивање йословної йрава Србије са йравом ЕУ, (ур. Вук Радовић), 2015, (445-469).

⁹¹ Тако се против коначног управног акта Републичког завода за здравствено осигурање о остваривању одређених права на здравствену заштиту не може водити управни спор, при чему Закон о здравственом осигурању изричито упућује на парницу у погледу заштите те групе права. 3. Томић (2010), стр. 162.

For more details on this, see D. Milovanović and V. Cucić, "Nova rešenja Nacrta zakona o opštem upravnom postupku u kontekstu reforme javne uprave u Srbiji", *Pravni život*, No. 10, Volume II, Belgrade, 2015, (95-110); D. Milovanović and V. Cucić, "Unapređenje poslovnog okruženja u Srbiji u svetlu novih rešenja Nacrta zakona o opštem upravnom postupku", *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom EU*, (ed. Vuk Radović), 2015, (445-469).

⁹¹ Thus, an administrative dispute may not be held against a final administrative act of the Republic Health Insurance Office on the realization of certain rights to health care, where the Health Insurance Act makes a specific reference to civil litigation proceedings in connection with the protection of this group of rights. Z. Tomić, p. 162.

овлашћења одлучују Народна скупштина или председник Републике Србије. 92

Поред тога, нови ЗУС поставља предмет управног спора знатно шире, јер је у претходном ЗУС-у то био искључиво управни акт. Према Уставу законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлежу преиспитавању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија правна заштита," чиме је предмет управног спора сваки коначан решавајући појединачни правни акт који није под другом судском заштитом, без обзира да ли се односи на спорне или ванспорне конкретне случајеве.93

Такође, "одредба чл. 3, ст. 3 ЗУС-а указује на отвореност према посебним законима који предвиђају (или ће предвиђати) правну заштиту у управном спору против одређених категорија појединачних правних аката. По правилу, то нису, односно не би били управни акти, као што је то једино било могуће према ЗУС-у из 1996." 3. Томић указује да сви појединачни

directly decide on the basis of their constitutional powers are no longer envisaged.⁹²

In addition to this, the subject matter of the administrative dispute is much wider in the new ADA in comparison with the previous ADA where this was only the administrative act. According to the Constitution, the legality of final individual acts deciding on a right, duty or legally grounded interest are subject to reassessing before the court in the administrative dispute, if another form of judicial protection has not been stipulated by law," where the subject matter of the administrative dispute is any final deciding individual act which is not under another type of judicial protection, regardless of whether it refers to disputable or indisputable specific cases.⁹³

In addition to this, "Art. 3 paragraph 3 of the ADA points to an openness towards special laws that envisage (or will envisage) legal protection in the administrative dispute against certain categories of individual acts. As a rule, these are not, or would not be administrative acts, unlike the only option possible under the 1996 ADA." Z. Tomić indicates that all individual acts – including the administrative contracts, as

⁹² Івід., стр. 160-161.

⁹³ Слажемо се са ставом 3. Томића да предмет управног спора не могу да буду и акти донесени у стварима у којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучују Народна скупштина или Председник Републике, ако се њима решава о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу, независно од тога што против њих није обезбеђена друга судска заштита. Наиме, у питању су политички акти, које доносе највиши, политички органи државе, са уставом признатом количином политичке дискреционарности. Стога они могу бити предмет само уставног спора по уставној жалби. *Ibid.*, стр. 173-174.

⁹⁴ Івід., стр. 181-182.

⁹² *Ibid*, pp. 160-161.

We agree with the position of Z. Tomić that acts issued in matters on which the National Assembly or the President of the Republic directly decide on the basis of their constitutional powers cannot be the subject matter of the administrative dispute, if they decide on somebody's right, obligation or legally based interest, regardless of the fact that another type of judicial protection against them has not been secured. Namely, these are political acts issued by the highest, political authorities of the state, whose political discretion has been recognized by the Constitution. They can, therefore, only be the subject matter of a constitutional dispute, upon a constitutional appeal. *Ibid*, pp. 173-174.

⁹⁴ *Ibid*, pp. 181-182.

акти – па и управни уговори, као тада неименовани двострани управни послови – могу, према наведеној одредби, да добију правну заштиту у управном спору, зашта је неопходан будући посебан законски основ, али и одговарајућа регулатива у ЗУП-у.95 У вези са овим предвиђањем, нови ЗУП из 2016. године је прописао да се управни уговори могу увести посебним законима и за њих је предвидео посебан правни режим који се супсидијерно примењује у односу на посебне законе. Према том режиму, (поједини) спорови у вези са управним уговорима могу бити предмет управног спора. То је наведена могућност тужбе на коначно решење или ћутање по приговору због неизвршења обавезе јавноправне стране из управног уговора, као и на коначно решење којим се једнострано раскида или одбија захтев приватне стране за изменом уговора.

У управном спору може се тражити повраћај одузетих ствари и накнада штете која је тужиоцу нанета извршењем акта који се оспорава. У вези са смислом овог спора акцесорне природе 3. Томић, поред економичности коју наводи Б. Мајсторовић, додаје и ефикаснију заштиту интереса странке.⁹⁶ the then innominate bilateral administrative transactions – according to this provision, may be granted legal protection in the administrative dispute, which requires a future special legal basis and the appropriate regulations within the APA. In connection with this, the new 2016 APA says the administrative contracts may be introduced under special laws, envisaging a special legal regime for them with subsidiary implementation in comparison to special laws. According to this regime, (some) disputes regarding administrative contracts may be the subject matter of the administrative dispute. Mentioned here is the possibility of filing a lawsuit to a final decision or silence to an objection for the failure of the authority, as party to the contract, to fulfil an obligation as well as to a final decision which unilaterally terminates or rejects the private party's request to amend the contract.

In the administrative dispute, the return of seized items may be requested, as well as payment of compensation for the damage inflicted on the plaintiff through the enforcement of the challenged act. As regards the purpose of this accessory dispute, in addition to the efficiency of proceedings quoted by B. Majstorović, Z. Tomić also speaks about a more efficient protection of the party's interest.⁹⁶

⁹⁵ *Ibid.*, стр. 182-184. Судска пракса по овом питању, стр. 185-194.

⁹⁶ Ibid., стр. 358.

⁹⁵ *Ibid*, pp. 182-184. Case law on this issue, pp. 185-194.

⁹⁶ *Ibid*, p. 358.

4. Закључна разматрања

Анализа развоја (предмета) управног спора у Србији у претходних 150 година јасно одсликава политички, друштвени и економски контекст у коме се одвијало правно уређење овог института. У овом периоду уложени су значајни напори да се управне активности подведу под контролу законитости од стране независног судског органа и да се у потпуности пружи заштита законских права и интереса. При дефинисању предмета управног спора било је неопходно фино балансирање између ове потребе и настојања да се обезбеди делотворно и економично деловање (јавне) управе.

У развоју предмета управног спора примећује се континуитет, изузев кратког периода непостојања управног спора после Другог светског рата, углавном у правцу проширивања круга активности управе чија се законитост проверава. Метод генералне клаузуле, са негативном енумерацијом је од почетка прихваћен, постепено је прошириван круг незаконитости које су могле бити повод за вођење управног спора, све више је омогућавано суду да се бави и чињеничним стањем, омогућен је и спор због коначног ћутања управе. Повремено је предвиђана примена норми закона који уређује управне спорове и на контролу законитости неких других активности управе (нпр. управних радњи код заштите уставних слобода и права) или је увођен посебан управни спор у вези са појединим врстама појединачних аката управе (нпр. управно-рачунски спор). Кулминација проширења предмета управног спора изведена је последњим Законом о управним споровима кроз уклањање могућности да се искључи управни спор против управних аката код којих није обезбеђена друга судска заштита (у складу са Уставом

4. Concluding Remarks

The analysis of development (of the subject matter of the) administrative dispute in Serbia in the previous 150 years clearly reflects the political, social and economic context in which the legal regulation of this instrument unfolded. Significant efforts were invested in this period to bring administrative activities under the control of legality by an independent judicial authority and to provide full protection to the legal rights and interests. In defining the subject matter of the administrative dispute it was necessary to make a fine balance between this need and efforts to secure effective and efficient action of the (public) administration.

Except in a short period of non-existence of the administrative dispute following World War II, we can observe continuity in the development of the subject matter of the administrative dispute, mostly towards expanding the set of activities of the administration whose legality is reviewed. The general clause method with negative enumeration has been accepted since the beginning, the set of illegalities that could constitute grounds for the administrative dispute has gradually been expanded, the court gradually became more and more capable of dealing with the facts, and the dispute due to the final silence of the administration became possible. Occasionally, the provisions of the acts regulating administrative dispute could also be applied to review the legality of some other actions of the administration (e.g., administrative action in the case of protection of constitutionally guaranteed freedoms and rights), or a special administrative dispute was introduced for some types of individual acts of the administration (e.g., financial administrative dispute). The broadening of the subject matter of the administrative dispute has climaxed in the latest Administrative Dispute Act, which has removed the possibility of excluding the administrative dispute against administrative acts for which no other type of court protection has been proи Европском конвенцијом о људским правима), али и новим Законом о општем управном поступку, где је посредним путем потенцијално знатно проширен предмет управног спора.

Анализа развоја предмета управног спора пружа обиље интересантних примера и аргумената теоретичара и практичара из претходног доба, који могу послужити као инспирација за очекиване промене у организацији и функционисању Управног суда и (предмета) управног спора у наредном периоду. У вези са будућим реформама требало би имати у виду и ставове С. Сагадина. Он констатује да је велики број предмета "доказ да је такво стање нездраво, да управни судови не (могу да) врше уставом одређену функцију, већ постају инстанције изнад средњих и највиших управних власти. 97 Такво стање је утолико нездравије, што свако поништење решења највиших управних власти значи уздрмавање државног ауторитета, а према статистици просечно 50 одсто тужби доводи до поништења оспореног акта. Ремедуре ту не може бити само у организацији управног судства или повећању одељења и особља, или у високим таксама, већ пре свега у самим управним властима

vided (in accordance with the Constitution and the European Convention on Human Rights), as well as the new General Administrative Procedure Act, where the subject matter of the administrative procedure has been potentially considerably expanded in an indirect manner.

The analysis of development of the subject matter of the administrative dispute offers many interesting examples and arguments of theoreticians and practitioners from the past, which can serve as an inspiration for the expected changes in organization and functioning of the Administrative Court and the (subject matter of the) administrative dispute in the next period. When it comes to future reforms, we should take into account the positions of S. Sagadin. He notes that a large number of cases "proves that such a situation is inappropriate, that administrative courts (can)not perform their constitutional function, and that they become instances above the medium-level and highest administrative authorities. 97 Such a situation is all the more inappropriate if we know that any quashing of decisions of the highest administrative authorities undermines the authority of the state, and according to statistics, 50 percent of lawsuits on the average lead to the quashing of the contested

⁹⁷ Он указује колико је повећан број предмета само због доношења једног "недовољно размишљеног закона" (Чиновнички закон од 1923). Њихов број је смањен тек по доношењу новог Чиновничког закона и увођења високих такси за тужбу. Међутим, код административних спорова смисао таксе би требало да буде само да се спречи њихово лакомислено и безразложно покретање. У супротном, где су фискални интереси примарни у односу на законитост рада управе, висина таксе добија карактер прохибитивне мере против покретања административног спора уопште. Проблем је већи ако тужилац, и ако успе са тужбом, не добија повраћај плаћених такси. С. Сагадин, стр. 202-203.

⁹⁷ He indicates the extent to which the number of cases has increased only because of the adoption of an "insufficiently thought-out legislative act" (1923 Civil Servants Act). Their number was reduced only after the adoption of a new Civil Servants Act and introduction of costly fees for a lawsuit. However, in the case of administrative dispute, the purpose of a court fee should be only to prevent their hasty and groundless initiation. Otherwise, where fiscal interests take precedence over the legality of work of the administration, the amount of fee becomes a prohibitive measure against the initiation of the administrative dispute in general. The problem is even greater if the plaintiff does not get the fees back even after his lawsuit succeeds. S. Sagadin, pp. 202-203.

чији рад треба да постаје покретање административних спорова редак изузетак". "За административни спор требало би да буде само места, где доиста може да буде спорно, како се има један правни однос схватити или једна правна норма тумачити, и свако решење таквог спора по управног суду требало би да ... служи истовремено као путоказ за правилну примену закона и у другим случајевима." Потребно је обратити већу пажњу доношењу управноправних прописа, да не би давали повод за контроверзно тумачење. Стално мењање и допуњавање норми, често без стварне потребе и смисла, ствара непрегледно, скоро хаотично стање управноправног поретка, у коме се органи управе тешко сналазе. Обавезно тражење мишљења (највишег) управног суда о нацртима прописа уклонило би низ грешака код њихове примене и смањило број управних спорова. ¹⁰⁰

У вези са потребом пружања делотворне управ-

act. This cannot be remedied only through the organization of the administrative judiciary or through an increase of departments and staff or through higher fees, but through the administrative authorities themselves, whose work should make the administrative dispute a rare exception.98 The administrative dispute should be initiated only in the cases in which the understanding of a legal transaction or interpretation of a legal provision are disputed, and any resolution of such a dispute by the administrative court should... simultaneously signal what the correct implementation of the law should be in other cases, too." Greater attention should be dedicated to the adoption of administrative regulations, to prevent them from giving rise to controversial interpretations. Constant modifications and amendments of provisions, frequently without any real need or meaning, creates an endless, almost chaotic situation in the administrative order, in which administrative authorities can hardly find the right way. The obligation to request the opinion of the (highest) administrative court on draft regulations would

⁹⁸ Ibid., стр. 203-204. Наиме, како он каже "мора се претпоставити да другостепене и централне власти доносе своје одлуке после свестраног проучавања предмета, опремљене дубоким познавањем чињеница и правних прописа, и са савесношћу која познаје само правним прописима одређени јавни интерес и правно заштићене интересе и субјективна права грађана, а ништа друго". Иначе у вези са предстојећом реформом управног судства постоји идеја да би требало потпуно елиминисати двостепеност у управном поступку, као што је то учињено у Аустрији. Сматрамо да то не би требало применити као опште правило, већ као изузетак. Наиме, код дискреционих управних аката тиме би практично била укинута могућност преиспитивања њихове целисходности. Друго, управни суд(ови) би практично дошли у позицију да у суштини обављају послове управе, што није смисао судске заштите законитости активности управе.

⁹⁹ *Ibid.*, стр. 201-202.

¹⁰⁰ Ibid., стр. 204.

Namely, he says "it must be assumed that second-instance and central authorities make their decisions after a comprehensive review of the case, equipped with the in-depth knowledge of facts and legal regulations, and with the conscientiousness that recognizes only the legally regulated public interest and legally protected interests and subjective rights of citizens and nothing else." Otherwise, in connection with the forthcoming reform of the administrative judiciary, there is an idea that the two-tier character of administrative proceedings should be eliminated completely, like Austria did. We believe that this should not be applied as a general rule, but as an exception. Namely, in the case if discretionary administrative acts, this would practically remove the possibility of reviewing their expediency. Secondly, the administrative court(s) would practically come into a position in which they would essentially do the job of the administration, which is not the purpose of the judicial reviw of the administration activity.

носудске заштите, повећањем броја управносудских инстанци, управних судова и судија, јављају се два питања. Најпре, то је оправданост проширења предмета управног спора, у односу на круг аката наведених у чл. 3 ЗУС. С обзиром да је нови ЗУП проширио појам управне ствари на све врсте управног поступања у појединачним ситуацијама, посредно су она већ уведена у систем управносудске заштите. Тиме се повећава обим посла управног суда квалитативно (због различитости и проширења круга питања о којима се одлучује управним актима) и квантитативно (повећава се број управних аката против којих се може водити управни спор). Одговор на другу дилему, да ли би требало обавезати управне судове да одлучују и о захтевима за накнаду штете причињене (не)чињењем органа управе, тако да то не остане ограничена могућност, и то у вези са свим врстама управног поступања, био би потврдан, ако управни судови добију неопходне људске и материјалне ресурсе. Наиме, када утврди незаконитост управног поступања, управни суд одлучује о готово свим питањима битним за одлуку о накнади причињене штете (противправност и штетник). 101 Упућивање тужиоца на парнични поступак представљало би за њега, туженог и судски систем губитак времена и материјалних средстава, а то би знатно смањило и ефикасност судског система. 102

remove many errors in their implementation and reduce the number of administrative disputes.⁹⁹

In connection with the need to provide effective administrative court protection, and to increase the number of administrative court instances, administrative courts and judges, two questions emerge. The first pertains to how justified the broadening of the subject matter of the administrative dispute is, in relation to the set of acts listed in Art. 3 of the ADA. Since the new APA has broadened the term "administrative matter" to include all types of administrative action in individual situations, they have already been indirectly introduced in the system of administrative court protection. This increases the volume of work of the administrative court in terms of quality (as a result of differences and greater scope of issues which are decided by administrative acts) and in terms of quantity (there is an increase in the number of administrative acts against which the administrative dispute can be held). The response to the second question - whether the administrative courts should be obliged to decide on requests for the payment of compensation for damage inflicted through the (in)action of the administrative authority, preventing it from remaining a limited possibility, where this should apply to all types of administrative action - would be affirmative if the administrative courts get the necessary human and material resources. Namely, once it determines illegality in the administrative action, the administrative court decides on nearly all issues of importance for a decision on the payment of damages (illegality and wrongdoer). 100 Refer-

Том приликом, управни суд утврди, или је то из природе предмета очевидно, да управно поступање представља штетну радњу, и њихову узрочно-последичну везу са штетом. У тим ситуацијама остаје само да се одреди износ причињене штете, што и редовни судови чине налагањем вештачења.

¹⁰² Детаљније о овим питањима, Д. Миловановић и В. Цуцић, "Реформа управног судства", Правни живош, бр. 10/2016, том II, стр. 151-164.

⁹⁹ Ibid, pp. 201-204.

¹⁰⁰ On this occasion, the administrative court determines, or it is obvious from the nature of the case, that the administrative action represents a prejudicial action and the causality with the damage. In these situations, the only thing to do is to determine the amount of damages, which ordinary courts do by ordering expert examinations.

Претпоставке за делотворну управносудску заштиту су правилно постављен предмет управног спора, који обезбеђује потпуну заштиту права и правних интереса грађана и њихових организација, као и јавног интереса од незаконитих (не)активности управе. Истовремено, управни спор не би смео да (неоправдано) успорава реализацију циљева органа управе и ствара простор за прекорачење рокова за суђење у разумном року. То подразумева и потпуну усклађеност ЗУП-а и ЗУС-а, који би морали да се заједно израђују и усвајају, закона који уређују посебне управне области са ЗУП-ом, уз уважавање неопходних специфичности не само у погледу управног поступка него и управног спора,¹⁰³ правилно постављену организацију и расподелу надлежности у оквиру управног судства, одговарајући број судија, специјализацију по управним областима, елиминисање неограничене могућности поништавања и враћања предмета првостепеном органу у управном поступку, односно релевантном органу управе у управном спору.

ring the plaintiff to the civil litigation proceedings would be a waste of time and money both for the plaintiff and for the judicial system, and would also considerably reduce the efficiency of the judicial system.¹⁰¹

A prerequisite for an effective administrative court protection is the correctly identified subject matter of the administrative dispute, which ensures a full protection of rights and legal interests of citizens and their organizations and of the public interest from the illegal (in)activity of the administration. At the same time, the administrative dispute should not (unduly) slow down the realization of goals of the administrative authorities and create a space for the violation of deadlines for a trial within reasonable time. This includes a full harmonization between the APA and the ADA, which should be drafted and adopted together, and between legal acts which regulate special areas of administrative law and the APA, taking into account the necessary specific features, not only those pertaining to the administrative procedure but also pertaining to the administrative dispute, 102 correctly set organization and division of competences within the administrative judiciary, appropriate number of judges, specialization according to administrative areas, elimination of the possibility of limitless quashing and returning of cases to the first-instance authority in the administrative procedure, or to the relevant administrative authority in the administrative dispute.

¹⁰³ Нпр. у погледу привремених мера које су примерене за решавање спорова у тој управној области.

¹⁰¹ For more details on these issues, D. Milovanović and V. Cucić, "Reforma upravnog sudstva ", *Pravni život*, No. 10, Vol. II, Association of Jurists of Serbia, Belgrade, 2016, pp. 151-164,

¹⁰² E.g., as regards provisional measures that are suited to the resolution of disputes in this administrative field.





ΓΛΑΒΑ ΙV

ПОСТУПАК РЕШАВАЊА УПРАВНИХ СПОРОВА

Вук Цуцић*

Ова глава посвећена је процесном положају странака у управном спору. Оно најпре обухвата питање правних извора правила управносудског поступка, с посебним освртом на питање односа правила закона који су уређивали поступак решавања управног спора са законима који су уређивали парнични (грађански судски) поступак. Затим следи разматрање појма, врста, положаја и процесне равноправности странака у управном

CHAPTER IV

THE PROCEDURE OF RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE DISPUTES

Vuk Cucić*

This Chapter is dedicated to the procedural position of parties in the administrative dispute (the administrative judiciary procedure, *contentieux administratif*). First of all, it will focus on the sources of law of the rules of the administrative court procedure, laying a special stress on the relation between the rules provided by laws regulating the administrative dispute resolution process and those provided by laws regulating the civil litigation. The notion, position and procedural equal-

^{*}Аутор је доцент Правног факултета Универзитета у Београду.

^{*}Аутор је доцент Правног факултета Универзитета у Београду.

спору. Након тога долази на ред питање утврђивања чињеничног стања, посебно одредбе о усменој расправи и односу према чињеничном стању утврђеном у поступку доношења оспореног акта. Питање од значаја за заштиту права и интереса странака је могућност одређивања привремених мера, одлагања извршења решења и привременог уређивања управне ствари од стране надлежног суда. Најзад, процесни положај странака, посебно тужиоца, зависи и од правила о сношењу трошкова поступка.

Наведене целине чине мозаик који осликава правичност суђења у управном спору.

1. Правни извори правила управносудског поступка

1.1. Настанак правила управносудског поступка

Управни спор у Србији је од свог настанка био уређен директним, писаним изворима права, то јест прописима уставног, законског, а у одређеним периодима и подзаконског ранга. Као најраније створено, француско управно судство представљало је, у мањој или већој мери, узор за стварање и развој управног спора у свим земљама континенталне Европе, укљу-

ity of the parties to the administrative dispute will be reviewed thereafter. This will be followed by the issue of determination of facts, with a particular focus on the provisions on oral hearing and relation towards the facts established in the process of adoption of the challenged act. An issue of importance for the protection of the parties' rights and interests is the possibility of imposing provisional measures, delaying the enforcement of decisions and ensuring a provisional settlement of an administrative matter by the competent court. Finally, the procedural position of the parties, particularly the plaintiff, depends, *inter alia*, on the rules regulating the payment of the costs of proceedings.

These areas make up a mosaic that reflects the fairness of administrative court proceedings.

1. Sources of Law of Administrative Court Proceedings

1.1. Creation of the Rules of Administrative Court Proceedings

Since the very beginning, administrative disputes in Serbia have been regulated by direct, written sources of law, i.e. by the constitutional and statutory legislation, and in some periods even by by-laws. Having been created the first, the French administrative judiciary represented, to a greater or lesser extent, a model for the creation and development of the administrative

чујући Србију. ¹ Једна од његових значајнијих карактеристика јесте судско стварање правила управносудског поступка. ² Упркос томе, у српском управном спору оно је изостало.

Данило Данић наводи пример у којем сматра да је Државни савет "поступао у неку руку преторски". Наиме, на самом почетку свог рада Државни савет створио је термин и појам неуредне жалбе. У првим годинама свог рада Државни савет је жалбе уз које нису приложена министарска решења одбацивао због ненадлежности. Од 1880. године он почиње такве жалбе да одбија као неуредне, иако за то није било основа у Закону о пословном реду у Државном савету од 5. октобра 1870. године.

dispute in all countries of continental Europe, including Serbia.¹ One of its most important characteristics was the creation of rules of administrative proceedings by the court,² which was, nevertheless, absent from the Serbian administrative dispute.

Danilo Danić quotes an example in which the Council of State, in his opinion, "acted in a somewhat praetorian manner". Namely, the Council of State at the very outset created the concept and term "irregular appeal." In the first years of its operation, the Council of State dismissed all appeals to which ministerial decisions had not been attached on the grounds of lack of jurisdiction. As of 1880, it started to reject such appeals as irregular, although this was not based on the Rules of Order at the Council of State Act of October 5, 1870.

- 1 О детаљима развоја управног судства у Француској вид. Стеван Сагадин, *Уйравно судство, йоводом стооодишњице рада Државной савета 1839-1939*, Државна штампарија, Београд 1940, стр. 11-71; Вук Цуцић, "Француско управно судство: Величанствено дело француске историје", *Правни живот*, 10/2013, стр. 283-302.
- 2 То правило важило је од настанка управног спора у Француској, а потврђено је и одлуком Уставног савета Француске из 1987. године, Вук Цуцић, *Уйравни сйор йуне јурисдикције Модели и врсийе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 102-103.
- 3 Данило Данић, *Развишак админисшрашивної судсшва у Србији и осшале скуйљене расйраве из јавної йрава*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1926, стр. 37.
- 4 Закон о пословном реду у Државном савету из 1870. године употребљавао је термине "одбијање" и "одбацивање" супротно од онога како каснији прописи то чине. Прописивао је да се жалба одбија из процесних разлога, нпр. због ненадлежности или неблаговремености (чл. 40 и 42), а да се одбацује након мериторног разматрања као "неумесна" (неоснована), Закон о йословном реду у Државном савейу, Државна штампарија, Београд 1870.
- 5 Д. Данић, стр. 36-37.

- To learn more about the details of development of administrative judiciary in France, see, Stevan Sagadin, *Upravno sudstvo povodom stogodišnjice rada Državnog saveta 1839-1939*, Državna štamparija, Belgrade, 1940, pp. 11-71, Vuk Cucić, "Francusko upravno sudstvo: Veličanstveno delo Francuske istorije", *Pravni život*, No. 10/2013, Association of Serbian Jurists, Belgrade, pp. 283 302.
- This rule has applied since the creation of administrative disputes in France, and was reaffirmed by a decision of the French Constitutional Council in 1987, Vuk Cucić, *Administrativni spor pune jurisdikcije Modeli i vrste*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Belgrade, 2016, pp. 102-103.
- 3 Danilo Danić, *Razvitak administrativnog sudstva u Srbiji i ostale skupljene rasprave iz javnog prava*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Belgrade, 1926, p. 37.
- The Rules of Order at the Council of State Act of 1870 used the terms "rejection" and "dismissal" differently than the latter regulations. It said that an appeal was to be dismissed for procedural reasons, e.g. for the lack of jurisdiction or untimeliness (Art. 40 and 42), and that it was to be dismissed after reviewing the merits as "inappropriate" (unfounded), *Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu*, Državna štamparija, Belgrade, 1870.
- 5 Danilo Danić, pp. 36-37. For details see Chapter V.

Чл. 37, ст. 1 Закона из 1870. гласи: "У споровима административним жалитељ обраћа се жалбом својом на савет тек онда, пошто се већ дотичном министру жалио, и то за месец дана од дана од кад је министарско решење тримио." Данић наводи следеће: "Док је раније, као што смо видели, стајао на гледишту, да спора у опште не може бити ако решење министрово није поднесено, сада мења то своје гледиште и налази, да је спор могућан, али такве жалбе, пошто нису потпуне, одбија као неуредне."6

Без обзира на то да ли је тако изричито наведено у одлукама Државног савета или је реч о Данићевом закључку о његовој пракси, поменуто тумачење не сматрамо прихватљивим. Такав став није логички одржив. Држати да је спор дозвољен у случају кад министарског решења нема, значило би увођење правне заштите против ћутања управе. То није могао бити случај. Наиме, у тренутку кад је судска контрола рада управе уведена у српски правни систем, француско право, које је служило као општи узор, већ је познавало правни институт ћутања управе. Државни савет Француске пружао је правну заштиту против неактивности управе у поступку издавања управних аката од 1864. године. Да је уставотворац желео да омогући правну

Art. 37 paragraph 1 of the 1870 Act reads as follows: "In administrative disputes, the appellant files an appeal to the Council only once he has already appealed to the relevant minister, within the period of one month from the date of receipt of the ministerial decision." Danić says the following: "While earlier, as we could see, its position was that there could be no dispute if a ministerial decision had not been filed, at this point it changed this position and found that a dispute was possible, but, since such appeals were incomplete, it dismissed them as irregular."

Regardless of whether the Council of State said this explicitly in its decisions or if this is just Danić's conclusion on its practice, we do not view this interpretation as acceptable. This position is logically unsustainable. To believe that a dispute is permissible without a ministerial decision would be tantamount to the introduction of legal protection against administrative silence. This could not be the case. Namely, in the period when Serbia introduced the judicial review of the administrative activity in its legal system, the French law, which served as the general model, had already recognized the legal concept of administrative silence. The French Conseil d'État (Council of State) had been offering legal protection against administrative inaction in the procedure of issuance of administrative acts since 1864.⁷ Had the creators of the Constitution wanted to ensure legal protection

⁶ Ibid.

⁷ Марко Сикић, "Примјена правних фикција у институту заштите грађана од шутње управе", Зборник радова Хрвашско-францускої йравної симйозијума (ур. Дамир Авиани), Сплит 2007, (95-121), стр. 105, фн. 42, са навођењем додатне литературе; Полонца Ковач, "Ћутање управе између заштите права странака и јавног интереса", Правни живой, 10/2011, (279-287), стр. 281.

⁶ Ibid.

⁷ Marko Sikić, "Primjena pravnih fikcija u institutu zaštite građana od šutnje uprave", Zbornik radova Hrvatsko-francuskog pravnog simpozijuma (ur. Damir Aviani), Split, 2007 (95-121), p. 105, footnote 42, with additional reference; Polonca Kovač, "Ćutanje uprave između zaštite prava stranaka i javnog interesa", Pravni život, No. 10/2011, Association of Serbian Jurists, Belgrade (279-287), p. 281.

заштиту против ћутања управе, изричито би то навео. Додатно, да је Државни савет желео преторски, прецедентним путем да уведе институт ћутања управе, не би у таквим случајевима окончавао поступке без улажења у меритум предмета. Алтернативно, поменути став могао би да има смисла да је Државни савет допуштао жалиоцима да накнадно доставе решење. Тиме би Државни савет увео начело материјалне истине (истражно начело) у поступак решавања управних спорова. Ипак, Државни савет није то чинио. Он је одбацивао (тадашњим законским речником - одбијао) жалбу без покушаја да утврди да ли министарско решење заиста постоји или не. Тиме је пропуштена и прилика да се судским путем уведе начело помоћи странци. Тек је Закон о пословном реду у Државном савету од 1902. године⁸ дао право жалиоцу да употпуни жалбу накнадним достављањем оспореног решења (чл. 50, ст. 1). Штавише, исти пропис увео је правну заштиту против ћутања управе (чл. 50, ст. 2).

Дакле, да ли се овде може говорити о судском стварању правила управносудског поступка? Сматрамо да је одговор одричан. Данић и сам објашњава да је у првој деценији свог рада Државни савет услед инхерентних мањкавости (давање примата пословима активне управе за које је надлежан, чињенице да већину државних саветника нису чинили правници, одсуства гаранција независности и непристрасности, бирократске свести, која је тежила пружању подршке министрима и

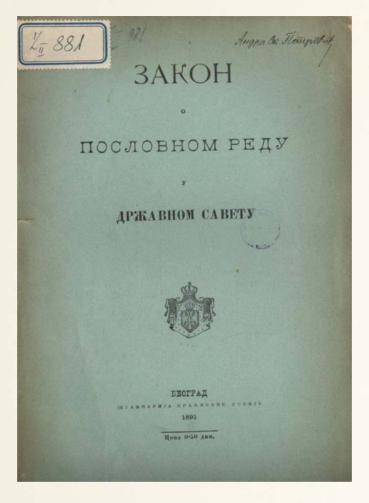
against administrative silence, they would have mentioned this specifically. Also, had the Council of State wanted to introduce the legal concept of administrative silence in a praetorian manner, by setting a precedent, it would not have ended up proceedings in such cases without deciding on the merits. Alternatively, this position might have made sense had the Council of State allowed the appellants to submit the decision subsequently. The Council of State would thus have introduced the principle of material truth (investigative principle) in the procedure of resolution of administrative disputes. However, the Council of State did not do it. It dismissed (or in the then legal vocabulary: rejected) appeals without trying to determine whether a ministerial decision really exists or not. The opportunity was thus missed to introduce the principle of assisting a party through the court. It was only in 1902 that the Rules of Order at the Council of State Act⁸ gave the right to the appellant to make the appeal complete by submitting the disputed decision subsequently (Art. 50, paragraph 1). Moreover, the same regulation introduced the legal protection against administrative silence (Art. 50, paragraph 2).

Can we, then, talk about the judicial development of the rules of administrative court proceedings in this case? We believe that the answer is no. Danić himself explains that as a result of inherent shortcomings of the Council of State (giving precedence to the affairs of the active administration of which it was in charge, the fact that most of its members were not jurists, absence of the guarantees of independence

⁸ Закон о уређењу Државної савеша и Закон о йословном реду у Државном савешу, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд 1902.

⁸ Zakon o uređenju državnog saveta i Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu (The Law on the Organization of the Council of State and the Law on the Rules of Order at the Council of State), Državna štamparija Kraljevine Srbije, Belgrade, 1902.

сужавању поља заштите права грађана9) лутао у својој правној пракси и оглашавао се ненадлежним у већини случајева, чак и тамо где није требало.¹⁰ Не може се говорити о преторском, то јест прецедентном стварању процесних правила уколико оне не погодују ни заштити права и интереса појединаца и правних лица, нити заштити јавног интереса. Резултат и за жалиоца и за министра остао је исти и са увођењем ове терминолошке новине. Заправо је Државни савет нашао једну пречицу за одбацивање жалбе због ненадлежности. Једноставније је одбацити жалбу као неуредну него улазити у питање да ли је министар заиста донео решење или да ли је требало да га донесе. Као што је речено, описаним поступањем пропуштена је прилика да се уведу институти ћутања управе, начела материјалне



Закон о пословном реду у Државном савету, Штампарија Краљевине Србије, 1891. године извор: Библиотека Правног факултета Универзитета у Београду

Rules of Order at the Council of State Act, Printing House of the Kingdom of Serbia, 1891 source: Law Faculty Library, University of Belgrade and impartiality, and a bureaucratic mindset that gravitated towards supporting the ministers and reducing the area of citizen protection⁹), its legal practice wandered in the first ten years and it declared itself incompetent in the majority of cases, even where it should not have done so.10 We cannot talk about the praetorian, or precedential development of procedural rules if they are not beneficial to the protection of rights and interests of individuals and legal persons, or the protection of the public interest. The results, both for the appellant and the minister, remained the same even after the introduction of the new terms. In fact, the Council of State found a shortcut for dismissing appeals on the grounds of a lack of jurisdiction. It was easier to dismiss an appeal as irregular than to start reviewing whether the minister had really issued a decision or whether he should

⁹ Д. Данић, стр. 30-32.

¹⁰ *Ibid.*, стр. 32.

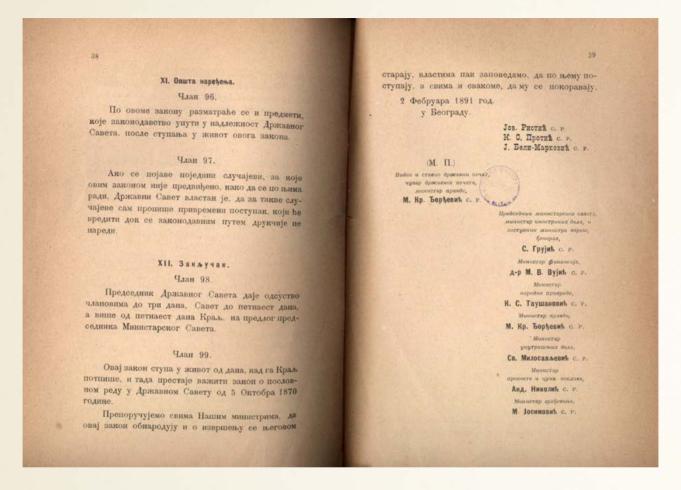
⁹ Danilo Danić, pp. 30-32.10 *Ibid.*, p. 32.

истине и начела помоћи странци у српски управни спор.

У посматраних 150 година историје управног спора у Србији, не рачунајући периоде ратне окупације (1914-1918. и 1941-1945), судска контрола управе није била уређена законом у периоду од 1945. до 1952. године. Исто је важило и за правила управног поступка, али до 1956. године, кад је донет први послератни Закон о општем управном поступку. Могло би се тврдити да је у наведеном периоду постојала могућност прецедентног стварања правила управног поступка применом Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације (Службени листи ФНРЈ, бр. 86/46, 105/46 и 96/47). Чл. 4 поменутог закона прописивао је да се правна правила садржана у законима и другим правним прописима донетим пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације могу примењивати на односе који нису уређени важећим прописима, и то само уколико нису у супротности са Уставом ФНРЈ, уставима народних република, законима и осталим важећим прописима донетим од надлежних органа нове државе, као и са начелима уставног поретка Федеративне Народне Републике Југославије и њених република, као и да државни органи не могу своја решења и друге акте засниваши нейосредно на овим йравним йравилима. Дакле, органи управе могли су да примене одредбе предратног Закона о општем управном поступку (1930) под наведеним условима.

have issued it. As it has already been said, through the described activities, the Council of State missed the opportunity of introducing the legal concepts of administrative silence, principle of material truth and principle of assistance to a party in the Serbian administrative dispute.

In the observed 150-year history of administrative disputes in Serbia, excluding the war-time occupation periods (1914-1918 and 1941-1945), the judicial review of the public administration was not regulated by law only in the period between 1945 and 1952. The same applied to the rules of administrative proceedings, but only until 1956, when the first post-war General Administrative Procedure Act was adopted. It could be said that the rules of administrative procedure in this period could have been created by precedent, through the application of the Invalidity of Legal Regulations Adopted Before April 6, 1941 and during the Enemy Occupation Act (Official Gazette of the FPRY, No. 86/1946, 105/1946 and 96/1947). Under Art. 4 of this Act, legal rules referred to in laws and other legal regulations adopted before April 6, 1941 and during the enemy occupation could be applied to legal relations that were not regulated by the applicable regulations, but only if they were not in contradiction with the Constitution of the Federative People's Republic of Yugoslavia (FPRY), Constitutions of the peoples' republics, laws and other applicable regulations adopted by competent authorities of the new state, and with the principles of the constitutional order of the FPRY and its republics. By the same token, state authorities' decisions and other acts could not be based directly on these legal rules. This means that the administrative authorities could apply the provisions of the pre-war General Administrative Procedure Act (1930) under the above-mentioned conditions.



Члан 97. Закона о пословном реду, Штампарија Краљевине Србије извор: Библиотека Правног факултета Универзитета у Београду

Art. 97 of Rules of Order at the Council of State Act, Printing House of the Kingdom of Serbia, 1891 source: Law Faculty Library, University of Belgrade.

С друге стране, код управног спора није могло да дође до судског стварања правила поступка ни у периоду од 1945. до 1952. године, јер управно судство у посматраном периоду није уопште постојало. Тада се следио совјетски модел искључења судске контро-

On the other hand, the rules of procedure of administrative disputes could not be developed by the court even between 1945 and 1952, because the administrative judiciary did not exist in this period. At the time, the country followed the Soviet model, which ruled out the judicial review of the

ле законитости рада управе. Једина правна контрола управе била је управна. 11

Најзад, треба споменути да је чл. 97 Закона о пословном реду у Државном савету од 2. фебруара 1891. године¹² садржао одредбу која је гласила: "Ако се појаве поједини случајеви, за које овим законом није предвиђено, како да се по њима ради, Државни савет властан је, да за такве случајеве сам йройише йривремени йосйуйак, који ће вредити док се законодавним путем друкчије не нареди." Ипак, доступна пракса не указује да је наведена одредба икад искоришћена за прописивање правила решавања управног спора. Такође, цитирана одредба упућује на закључак да стварање општих управноправних (материјалних и процесних) норми прецедентним путем није било допуштено, изузев изузетно и привремено.

Најзад, поставља се питање практичног домета ове одредбе. Државни савет је према чл. 32 тог закона био овлашћен да израђује законске предлоге на позив Владе или да разматра предлоге које је припремила Влада. Имајући у виду природу тог односа, Државни савет имао је стални приступ Влади и могао је од ње да тражи да иницира припрему прописа који би уредио таква питања. То је у пракси смањило потребу за привременим уређењем поступка од стране самог Државног савета.

legality of work of the administration. The only true control of the administration was administrative control.¹¹

Finally, we should observe Art. 97 of the Rules of Order at the Council of State Act of February 2, 1891¹², which says the following: "If certain cases appear, and this Law does not envisage how to handle them, acting in such cases, the Council of State is itself authorized to *prescribe the provisional procedure*, which will be applicable until the legislation orders otherwise." Nevertheless, the available case-law does not indicate that this provision has ever been used for regulating rules on the resolution of administrative disputes. The quoted provision also points to the conclusion that the precedential development of the general administrative law norms (substantive and procedural) was allowed only as an exception and for a limited period of time.

Finally, there is the issue of practical reach of this provision. According to Article 32 of the Act, the Council of State was authorized to draft laws at the invitation of the government or to review draft laws prepared by the government. In view of the nature of these relations, the Council of State had constant access to the government and could request from it to start preparing legislation that would regulate such issues. In practice, this reduced the need for the provisional regulation of proceedings by the Council of State itself.

¹¹ Славољуб Поповић, *Уйравни сйор у шеорији и йракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд 1968, стр. 9-12.

¹² *Закон о йословном реду у Државном савей*у, Штампарија Краљевине Србије, Београд 1891.

¹¹ Slavoljub Popović, *Administrativni spor u teoriji i praksi*, Zavod za izdavanje udžbenika SR Srbije, Belgrade, 1968, pp. 9-12.

¹² Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu, Štamparija Kraljevine Srbije, Beograd, 1891.

Из реченог произлази да су правила управног спора у Србији одувек била уређена законским путем, те да о судској пракси као директном извору права није могло бити речи.

1.2. Сходна примена правила парничног поступка у управном спору

У земљама *сотто law* правне традиције поступак решавања управних спорова уређен је законима који уређују парнични поступак. ¹³ Примера ради, иако је Енглеска прописала опширан сет правила којима се поступак решавања управних спорова уређује друкчије него поступак решавања осталих парничних спорова, та правила садржана су у делу 54 њиховог Закона о парничном поступку (*Part 54 of the Civil Procedure Rules*). ¹⁴

У Србији је, пак, управни спор од свог настанка уређен посебним законом, али закони и други прописи који су га уређивали никад нису били искључиви извор правила тог поступка. У мањој или већој мери они су предвиђали сходну (дакле сагласно природи управног спора) примену правила парничног поступка.

Деловало би логично да су закони који уређују управни спор временом, развојем самог института и праксе управносудских органа постајали независнији у односу на правила парничног поступка, али истина This means that the rules of administrative disputes in Serbia have always been regulated by legislation and that the case-law was inconceivable as a direct source of law.

1.2. Analogous Application of the Rules of Civil Procedure in Administrative Disputes

In the countries belonging to the *common law* tradition, the administrative dispute resolution process is regulated by laws that govern civil procedure.¹³ For example, although the United Kingdom has an extensive set of rules that regulate administrative disputes differently than other civil litigation procedures, these rules are contained in Part 54 of the Civil Procedure Rules.¹⁴

In Serbia, however, the administrative dispute has always been regulated by special laws, but these laws and other regulations have never been the only source of rules of this procedure. They envisaged the analogous application of the rules of civil procedure to a greater or lesser extent (i.e. in accordance with the nature of administrative dispute).

It would have appeared to be logical if, in time and through the development of this legal institute and practice of administrative authorities, the laws regulating administrative disputes had become more independent from the rules of civil procedure, but, in reality, the opposite happened. The first law regulating administrative dispute had the narrowest scope of analogous application of the rules of civil litigation procedure.

¹³ Mattias Guyomar, Bertrand Seilleir, Contentieux administrative, Dalloz, Paris 2010, p. 3.

¹⁴ Доступно на https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54, приступљено 17. маја 2019. године.

¹³ Mattias Guyomar, Bertrand Seilleir, *Contentieux administrative*, Dalloz, Paris, 2010, p. 3.

Available at https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54, accessed on May 17, 2019.

је управо обрнута. Најужи обим сходне примене правила парничног поступка садржао је први закон који је уређивао управни спор.

Закон о пословном реду у Државном савету из 1870. године предвиђао је сходну примену правила парничног поступка само у погледу начина рачунања рокова за подношење жалбе Државном савету (чл. 37, ст. 2). Погрешно би било закључити да је то била последица исцрпности наведеног прописа. Напротив, Закон из 1870. године садржао је свега 17 чланова (чл. 35-51) који су посебно уређивали решавање управних спорова. Разлог томе било је одсуство потребе за применом правила парничног поступка услед непризнавања статуса странке жалиоцу (вид. одељак 2.1), пребацивања обавезе утврђивања чињеничног стања на органе управе (вид. одељак 3) и последичног непостојања потребе за уређивањем заступања странке и трошкова поступка.

Чл. 44 Закона о Државном савету и управним судовима од 12. маја 1922. године¹⁶ упућује на примену парничних правила у погледу услова за понављање (обновљење) управног спора пред Државним саветом и управним судовима. Важније од тога, чл. 47 истог закона предвидео је доношење уредбе којом ће се ближе уредити, између осталог и поступак решавања управног спора. Чл. 63

Under the 1870 Rules of Order at the Council of State Act, the analogous application of civil procedure rules was envisaged only for the calculation of deadlines for the filing of appeals to the Council of State (Art. 37, paragraph 2). ¹⁵ It would be wrong to conclude that this was a result of the exhaustive nature of this regulation. On the contrary, the 1870 Act contained just 17 articles (Art. 35-51) that specifically regulated the resolution of administrative disputes. The reasons for the absence of the need to apply the rules of civil litigation procedure lay in the failure to recognize the appellant status of a party to the proceedings (see Section 2.1.), in the transfer of the obligation to determine the facts of the case to the administrative authorities (see Section 3.) and, consequentially, in the absence of the need to regulate the party representation and costs of proceedings.

Art. 44 of the Council of State and Administrative Courts Act of May 12, 1922¹⁶ pointed to the implementation of civil litigation rules on the requirements for the re-opening of administrative proceedings at the Council of State and administrative courts. More importantly, Art. 47 of the Act envisaged the adoption of a decree that would regulate in more detail the procedure of resolution of administrative disputes, *inter alia*. Art. 63 of the Decree on the Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts of September

¹⁵ Идентичну одредбу садржао је чл. 68, ст. 5 Закона о пословном реду у Државном савету од 2. фебруара 1891. године.

³акон о Државном савейу и уйравним судовима и Закон о йословном реду у Државном савейу и уйравним судовима са йраксом Државної савейа, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а. д., Београд 1938.

The identical provision was contained in Art. 68, paragraph 5 of the Rules of Order at the Council of State Act of February 2, 1891.

¹⁶ Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima i Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima sa praksom Državnog saveta, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon a. d., Belgrade, 1938.

Уредбе о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 5. септембра 1922. године¹⁷ предвиђао је следеће: "У свим случајевима, који Законом о Државном савету и управним судовима нису предвиђени, имаће се аналоїно йримењиваши односни прописи Закона о судској организацији, *їрађанском йосшуйку* и правилнику за пословање редовних судова." Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 1929. године, ¹⁸ којим је укинута наведена уредба, у чл. 58 садржао је истоветну одредбу, уз додатак да ће се наведени прописи примењивати сходно (аналогно) "до изједначења законодавства у овом погледу." Упркос таквом оптимизму, сви закони који су након тога уређивали управни спор, укључујући и важећи Закон о управним споровима (Службени *іласник РС*, бр. 111/09) (у даљем тексту: ЗУС) садржали су одредбу, којом се на општи начин упућује на сходну примену закона који уређује парнични поступак. Дакле, управни спор у српском праву, као посебан судски поступак, никад није достигао пуну самосталност у односу на грађански судски поступак. Само поређење обима Закона о парничном поступку (Службени іласник РС, бр. 72/11, 49/13, 74/13, 55/14 и 87/18) (преко 500 чланова) и ЗУС (79 чланова) указује у којем степену се потоњи ослања на први. Читаве области судског поступка нису 5, 1922¹⁷ envisaged the following: "All cases which are not regulated by the Council of State and Administrative Courts Act are subject to the analogous application of the relevant provisions of the Court Organization Act, Civil Procedure and Rules of Operation of Regular Courts." Art. 58 of the 1929 Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act, 18 which abolished the above-mentioned Decree, contained the identical provision, saying in continuation that these provisions would be applied analogously "by the time that the legislation is harmonized in this respect." Despite this optimism, all the subsequent laws that regulated administrative dispute, including the current Administrative Disputes Act (Official Gazette of the RS, No. 111/2009) (hereinafter referred to as: ADA) contained a provision with a general reference to the analogous application of the law regulating civil procedure. This means that the administrative dispute, as a separate court procedure, has never become fully independent from the civil litigation procedure in the Serbian law. A mere comparison between the scope of the Civil Procedure Act (Official Gazette of the RS, No. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014 and 87/2018) (more than 500 articles) and the ADA (79 articles) shows the extent in which the latter relies on the former. ADA fails to regulate entire areas of court procedure, e.g. the exclusion

¹⁷ Закон о Државном савешу и уйравним судовима са Уредбом о йословном реду у Државном савешу и уйравним судовима, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1927.

³акон о йословном реду у Државном савейу и уйравним судовима са изменама и дойунама од 29. децембра 1929. йодине са йраксом Државной савейа и уйравних судова, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1930.

¹⁷ Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima sa Uredbom o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Belgrade, 1927.

¹⁸ Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima sa izmenama i dopunama od 29. decembra 1929. godine sa praksom Državnog saveta i upravnih sudova, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1930.

уређене ЗУС-ом, примера ради, искључење и изузеће судија, заступање странака, језик поступка, рачунање рокова, достављање писмена и разматрање списа, трошкови поступка, правна помоћ, одржавање процесне дисциплине, прекид и застој поступка, доказни поступак. Чак и у областима уређеним ЗУС-ом детаљније уређење учињено је ослањањем на сходну примену правила парничног поступка. 19

and exemption of judges, representation of parties, language of the proceedings, calculation of deadlines, documents delivery and examination of case files, costs of proceedings, legal assistance, maintenance of the procedural discipline, temporary and permanent suspension of proceedings and evidentiary procedure. Even the areas that are regulated by ADA are regulated in more detail by relying on the analogous application of the rules of civil procedure.¹⁹

2. Странке у управном спору

Странке у управном спору су тужилац, тужени и заинтересовано лице. Ипак, узимајући у обзир да нису сви одувек имали положај странке у поступку, нити поменуте називе, правилније је говорити о субјекту који оспорава акт управе, доносиоцу акта управе и субјекту чији интерес је остављање оспореног акта на снази.

2. Parties in the Administrative Dispute

The parties in the administrative dispute are the plaintiff, defendant and interested party. However, given that not all of them had always been parties to the proceedings or had these names, it would be better to refer to them as to the person (natural or legal) challenging an administrative act, the issuer of an administrative act and the person that has an interest in having the challenged act remain in effect.

¹⁹ Вид. Вера Бачић, Зоран Томић, Коменшар Закона о уйравним сйоровима са судском йраксом, Службени лист СФРЈ, Београд 1985, стр. 182–186; Зоја Поповић, "Сходна примена Закона о парничном поступку у управном спору", Билшен судске йраксе Врховної суда Србије (ур. Д. Слијепчевић), бр. 2/2005, Intermex, Београд (506-527), доступно на https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/Bilteni/VrhovniSud/Bilten%202005-2.pdf, приступљено 30. маја 2019. године; Павел Јонаш, "Сходна примена неких одредби новог Закона о парничном поступку у управним споровима", Билшен Врховної касационої суда (ур. С. Андрејевић), бр. 3/2012, Intermex, Београд (429-444).

V. Vera Bačić, Zoran Tomić, Komentar Zakona o Administrative Disputes sa sudskom praksom, Official Gazette of the SFRY, Belgrade, 1985, pp. 182–186; Zoja Popović, "Shodna primena Zakona o parničnom postupku u upravnom sporu", Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije (ur. D. Slijepčević), No. 2/2005, Intermex, Belgrade (506-527), available at https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/files/Bilteni/VrhovniSud/Bilten%202005-2.pdf, accessed on May 30, 2019; Pavel Jonaš, "Shodna primena nekih odredbi novog Zakona o parničnom postupku u upravnim sporovima", Bilten Vrhovnog kasacionog suda (ur. S. Andrejević), No. 3/2012, Intermex, Belgrade (429-444).

2.1. Увођење и стицање равноправности активно легитимисане странке у управном спору

Субјект који оспорава акт у периоду настанка управносудске заштите није имао положај странке у управном спору. Такво стање трајало је дуже од пола века (1869-1922). Ипак, оно није било анахроно. Напротив, следило је токове тадашњег развоја управног судства у другим европским државама. Наведимо само пример Енглеске у којој се сматрало да странка може поднети тужбу за заштиту својих субјективних права (на пример, да тражи накнаду штете), али да поништавање акта управе може тражити само у име монарха. Предмети су чак различито именовани. У првим случајевима спорови су означавани презименом тужиоца и називом туженог органа (примера ради, Smith v. Ministry of Finance), док је у потоњим стајала ознака да се спор води у име монарха (одредница "R."). Странка је до краја 16. века морала да добије одобрење монарха да тражи, између осталог, поништавање управног акта.²⁰ Иако је од тад прошло више од четири века, чак и данас, кад тужилац неспорно има положај странке у управном спору и сва процесна права која и тужени, спорови у којима се подноси тужба за поништај управног акта садрже одредницу према којој се тужба подноси у име монарха. Тако, уместо Smith v. Ministry of

2.1. Introducing and Granting Equality to a Party with an Active Locus Standi in an Administrative Dispute

In the period of introduction of the administrative court protection, a person challenging an act did not have the position of a party to the administrative proceedings. This remained the case for more than half a century (1869-1922), but was not anachronous. On the contrary, it followed in the footsteps of other European countries and the development of their administrative judiciary. In England, for example, a party could bring an action to protect its subjective rights (e.g. to request the payment of damages), but a request for the annulment of an administrative act could be filed only on behalf of the monarch. These cases even had different names. The former's designation consisted of the family name of the plaintiff and the name of the sued authority (e. g., Smith v. Ministry of Finance), while the latter's designation showed that the proceedings were being held on behalf of the monarch (designation "R."). Until the late 16th century, a party had to get the monarch's approval to request, among other things, the annulment of an administrative act.20 Although more than four centuries have passed since, even today, when a plaintiff is indisputably a party to administrative proceedings and has the same procedural rights as the defendant, disputes involving an application to annul an administrative act contain a designation according to which the action is filed on behalf of the monarch. So, instead of

William Wade, Christopher Forsyth, Administrative Law, 9th edition, Oxford University Press, Oxford 2004, p. 591.

William Wade, Christopher Forsyth, *Administrative Law*, 9th edition, Oxford University Press, 2004, p. 591.

Finance, $ctojn\ R$. (on the application of Smith) v. Ministry of Finance.²¹

Првобитно се правно средство којим се управни акт оспоравао пред Државним саветом звало жалба. Следствено, подносилац је означаван као жалилац ("жалитељ"). У наведеном случају важило је правило nomen est omen, барем у смислу да то лице (у почетку само физичко, а затим и правно) није било исто што и тужилац у тадашњем (парничном) и данашњем судском поступку. Није имало чак ни процесна права која данас има жалилац у поступку инстанционе управне контроле управе. Закон из 1870. године жалиоцу даје само једно процесно право - право да буде обавештен о исходу поступка и то само у случају кад је његова жалба одбачена или одбијена. Право да буде обавештен од стране самог Државног савета о усвајању жалбе стиче тек Законом из 1891. године (чл. 82, ст. 1). Према Закону из 1870. године, то је чинио министар, издавањем новог решења жалиоцу.

Жалилац ни на који начин није учествовао у поступку пред Државним саветом. Према Закону из 1870. године, не спомиње се могућност да он усмено или писмено пружи додатна појашњења и допуне својих захтева и тврдњи. Закон из 1891. године посредно је увео могућност да жалилац буде саслушан на неку од околности које су део чињеничног стања, тиме што је у чл. 72, ст. 1 и чл. 81, ст. 1 отворио могућност да Државни савет преко министра чији акт се оспорава или другог органа испита сведоке, прибави исправе или

Smith v. Ministry of Finance, the designation says *R. (on the application of Smith) v. Ministry of Finance*.²¹

At the outset, the name of the legal remedy used for challenging an administrative act at the Council of State was the appeal. Consequently, the applicant was called the appellant. The nomen est omen rule that was applied in this case meant, if nothing else, that this person (initially only a natural person and subsequently also a legal entity) was different than the plaintiff in the then (litigation) and modern-day court proceedings. This person did not even have the same procedural rights as the appellant in the process of internal administrative control of the administration today. The 1870 Act gives only one procedural right to the appellant - the right to be notified about the outcome of the proceedings, but only in the case of rejection or dismissal of his appeal. The appellant got the right to be notified by the Council of State about the upholding of the appeal in the 1891 Law (Art. 82, paragraph 1). According to the 1870 Act, this was done by the minister, by issuing a new decision to the appellant.

The appellant did not participate in any way in the proceedings before the Council of State. The 1870 Act made no mention of giving the appellant the opportunity to provide additional clarification and to supplement his demands and claims verbally or in writing. The 1891 Act, in Art. 72 paragraph 1 and Art. 81 paragraph 1, indirectly introduced the possibility of examining the appellant about some circumstances that constituted a part of the establishment of facts, by enabling the Council of State, acting through the minister whose act is challenged or another authority, to examine

²¹ Timothy Endicott, *Administrative Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford 2011, p. 41.

²¹ Timothy Endicott, *Administrative Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 41.

изврши додатна испитивања ("дослеђења") предмета, укључујући, барем теоријски и додатно испитивање жалиоца. Закон из 1902. године, као што је речено, процесним правима жалиоца додаје право да употпуни жалбу накнадним достављањем оспореног решења и да у том погледу буде поучен од стране Државног савета (чл. 50, ст. 1) Давањем наведених права жалиоцу у управном спору ипак не сматрамо досезањем статуса странке у поступку.

Истински положај странке у поступку лице које оспорава акт управе стиче тек Законом о Државном савету и управним судовима од 12. маја 1922. године и Уредбом о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 5. септембра 1922. године. Тада стиче најважнија процесна права - да учествује у усменој расправи (чл. 25 Закона), чије одржавање зависи од његове воље, да се изјашњава о наводима тужиоца и даје друге изјаве (чл. 36 и 39 Уредбе), као и да буде заступано од стране адвоката (чл. 31 Закона). Упркос томе, још увек не долази до потпуног изједначавања правног положаја тужиоца и туженог. Лазо Костић наводи да према чл. 35 Закона из 1922. године "[у] правна власт не може бити осуђена на накнаду судских трошкова, док тужени може" (више о томе вид. одељак 5).²²

Костић као додатни пример неједнакоправности странака у управном спору види и то што тужена управна власт "углавном сама утврђује чињенично стање", мислећи на претежно одлучивање суда на основу чиње-

witnesses, obtain documents or conduct additional examinations in the case, also including, at least in theory, the additional examination of the appellant. The 1902 Act, as it has been said, gave other procedural rights to the appellant - the right to complete the appeal by subsequently submitting the challenged decision and the right to be instructed thereof by the Council of State (Art. 50, paragraph 1). The fact that the appellant was granted these rights in the administrative dispute does not mean, however, that he was given the status of a party to the proceedings.

The person challenging an administrative act really became a party to the proceedings only after the adoption of the Council of State and Administrative Courts Act on May 12, 1922 and the Decree on the Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts of September 5, 1922. This is where this person gained its most important procedural right – to participate in the oral hearing (Art. 25 of the Act), the holding of which depended on his will, to state his position on the plaintiff's claims and provide other statements (Art. 36 and 39 of the Decree), as well as to be represented by an attorney (Art. 31 of the Act). However, the legal positions of the plaintiff and the defendant had not become completely equal yet. Lazo Kostić said that according to Art. 35 of the 1922 Act "[a]dministrative authorities cannot be ordered in the judgment to pay the costs of the court proceedings, while the defendant can" (to read more about this see Section 5.).²²

Kostić quoted the fact that the sued administrative authority "mainly establishes the facts on its own" as another example of the parties' inequality in the administrative dis-

²² Лазо Костић, *Сабрана дела –дру*їи *шом - Админисшрашивно йра*во, ЗИПС СРС, Београд 2000, стр. 709.

²² Lazo Kostić, *Sabrana dela – Drugi tom - Administrativno pravo*, ZIPS SRS, Beograd, 2000, p. 709.

ничног стања утврђеног у управном поступку. 23 Не можемо се сложити са наведеном оценом зато што је реч о карактеристици управног спора нераскидиво повезаној са његовом правном природом. Не може се бранити став да и у том погледу треба тежити идеалу једнакоправности странака која се јавља у парничном поступку. Наиме, парничном поступку не претходи поступање органа друге гране јавне власти, као што је случај у управном спору. Иако се назива тужбом, правно средство којим се започиње управни спор представља правни лек, а не захтев којим се први пут иницира правно одлучивање у датој (у)правној ствари. Спочитавати управном спору то што управна власт претходно утврђује чињенично стање у управном поступку било би једнако замерању другостепеном (жалбеном) парничном поступку што му претходи утврђивање чињеничног стања од стране првостепеног суда. Реч је о одступању од идеала "једнакости оружја" (equality of arms), које је немогуће отклонити у управном спору.

Става смо да је истинску равноправност странака у управном спору донео тек важећи ЗУС 2009. године. Његови претходници донети 1952, 1965, 1977. и 1996. године²⁴ прописивали су да у управном спору свака странка сноси своје трошкове. Неједнаке могућности у погледу сношења трошкова квалитетног правног засту-

pute, referring to the fact that the court mostly based their decisions on the facts established in administrative proceedings.²³ We have to disagree with this assessment because this characteristic of the administrative dispute is inextricably linked with its legal nature. We cannot defend the position that efforts should be made in this respect, too, to achieve the ideal of equality of the parties encountered in civil litigation. Namely, unlike in the case of the administrative dispute, civil litigations are not preceded by the activities of an authority of the other branch of power. Although its name is lawsuit, the legal tool which initiates an administrative dispute is a legal remedy, rather than a motion which for the first time initiates adjudication in the given administrative law matter. Criticizing the administrative dispute for the fact that the administrative authorities had previously established facts in the administrative proceedings would be tantamount to criticizing the second-instance (appellate) civil litigation for being preceded by the first-instance proceedings in which facts had been established. This is a departure from the ideal of equality of arms, which has to exist in the administrative dispute.

We believe that the true equality of the parties in the administrative dispute was introduced only in 2009, when the currently applicable ADA was adopted. According to the previous laws, adopted in 1952, 1965, 1977. and 1996,²⁴ each party in the administrative dispute bore its own costs. Inequality

²³ *Ibid*.

Закон о управним споровима, Службени лист ФНРЈ, бр. 23/52; Закон о управним споровима, Службени лист СФРЈ, бр. 21/65; Закон о управним споровима, Службени лист СФРЈ, бр. 4/77 и Службени лист СРЈ, бр. 27/92, 31/93 и 24/94; Закон о управним споровима, Службени лист СРЈ, бр. 49/96.

²³ *Ibid*.

²⁴ The Administrative Disputes Act, Official Gazette of the FPRY, No. 23/1952; The Administrative Disputes Act, Official Gazette of the SFRY, No. 21/65; The Administrative Disputes Act, Official Gazette of the SFRY, No. 4/77, Official Gazette of the FRY, No. 27/92, No. 31/93 and No. 24/94; The Administrative Disputes Act, Official Gazette of the FRY, No. 49/96.

пања између туженог, који може ангажовати како сопствено правнички образовано особље, тако и надлежно правобранилаштво, и тужиоца, који мора да сноси адвокатске трошкове чак и у случају успеха (више о томе вид. одељак 5), узроковала је садржинску неједнакост странака у поступку. То је отклоњено одредбом чл. 67 ЗУС-а и сходном применом Закона о парничном поступку (чл. 74 ЗУС), те је сада могуће да тужилац у случају успеха у спору надокнади трошкове заступања.

2.2. Страначка способност и страначка легитимација тужиоца

Страначка способност и страначка легитимација тужиоца у управном спору ширени су током времена. Закон из 1870. године признавао је право на подношење жалбе само физичким ("приватним") лицима (чл. 35). Већ Закон из 1891. године исто допушта и правним ("моралним") лицима (чл. 66). Закон из 1902. године додаје на листу потенцијалних жалилаца и Главну контролу. "Државном савету жалбе могу подносити (...): І. Главна контрола у име Државе, ако је указом какав др-

regarding the payment of costs of good legal representation between the defendant, who could engage his own legally educated staff as well as the competent state attorney's office, and the plaintiff, who had to pay the attorney's costs even in the case of success (to learn more about this, see Section 5.), resulted in a substantial inequality of parties to the proceedings. This was removed by Art. 67 of the ADA and through the analogous application of the Civil Litigation Act (Art. 74 of the ADA), which means that now, if the plaintiff succeeds in the dispute, s/he can reimburse the costs of representation.

2.2. The Plaintiff's Capacity to be a Party and Right to Bring a Lawsuit

The plaintiff's capacity to be a party and right to bring a lawsuit in the administrative dispute became broader over time. The 1870 Act recognized the right to an appeal only to natural ("private") persons (Art. 35). The 1891 Act, however, allowed this also to legal entities (Art. 66). The 1902 Act adds the Chief Control to the list of potential appellants. Appeals may be filed to the Council of State by (...): I. the Chief Control on behalf of the State, if a financial interest of

²⁵ Главна контрола је имала вишеструку улогу у контроли управе. Била је помоћни орган парламента, надзирала је рад управе, посебно извршавање државног и самоуправних буџета, а у одређеним ситуацијама поступала је и као рачунски суд, Л. Костић, стр. 190-191; Детаљно о Главној контроли, вид. Никола Стјепановић, Ойшйа йеорија о ілавној конйроли Краљевине Југославије: с нарочийим обзиром на йеорију йоделе државних функција и йринций йоделе власйи, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а. Д., Београд 1938.

²⁵ The Chief Control had a multiple role in the control of administration. It was an auxiliary authority of parliament, supervised the administrative activity, particularly the enforcement of the state and local budgets, and in some situations it also acted as a court of audits, Lazo Kostić, pp. 190-191. For the Chief Control in detail, see Nikola Stjepanović, Opšta teorija o glavnoj kontroli Kraljevine Jugoslavije: s naročitim obzirom na teoriju podele državnih funkcija i princip podele vlasti, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon A. D., 1938, Belgrade.

жавни машеријални иншерес повређен корист појединаца" (чл. 48). Сматрамо да се тиме и даље не силази са терена стварне страначке легитимације (legitimatio ad causam). 26 Наиме, жалба се подноси у име Државе, као правног лица и штите се њени материјални интереси. Главна контрола се ту јавља као законом одређени заступник Државе у спору. Дакле, као и свако друго правно лице, Држава штити своја права и правне интересе. Пракса Државног савета потврђује наведено схватање одлуком бр. 40029 из 1926. године, према којој "Главна контрола нема легитимацију за тужбу ако не постоји повреда материјалног интереса државе у корист појединца."27 Интересантно је да Државни савет остаје при наведеном тумачењу упркос промени коју доноси Закон из 1922. године (чл. 21), према којем: "Ако је повређен закон у корист појединаца указом или министарским решењем, онда се у име државе јавља као тужилац код Државног савета Главна контрола." Иста одредба је прописала да пред управним судовима управне акте којима је повређен закон у корист појединаца оспоравају "нарочити органи" које одређује министар финансија. То су у пракси били органи финансијских дирекција. 28

Став о страначкој легитимацији Главне контроле мења се 1932. године (одлука бр. 5520): "И сама повреда закона у корист појединца без наношења материјалне штете држави даје Главној контроли легитимацију за

the state has been violated and individuals have benefited from it" (Art. 48). We believe that this still falls within the realm of the real standing to sue (legitimatio ad causam).26 Namely, the appeal is filed on behalf of the state as a legal entity and protects its financial interests. The Chief Control appears as a legally appointed representative of the state in the dispute. Therefore, like any other legal entity, the state protects its rights and legal interests. This view is confirmed by the Council of State jurisprudence, specifically by its decision No. 40029 of 1926, according to which the "Chief Control does not have the standing to sue if there has been no violation of the state's financial interest from which an individual has benefitted."27 Interestingly, the Council of State maintains this interpretation despite the change introduced by the 1922 Act (Art. 21), according to which: "If a law has been violated by a decree or ministerial decision and individuals have benefitted from it, the Chief Control appears as the plaintiff at the Council of State on behalf of the state." Under the same provision, "special authorities" appointed by the minister of finance challenged the administrative acts that violated the law in favor of individuals. In practice, these were the authorities of financial directorates.²⁸

The position on the Chief Control's standing to sue changed in 1932 (Decision No. 5520): "The very violation of a law in favor of an individual, even if no financial damage has been caused to the state, gives the Chief Control the

²⁶ О појму стварне легитимације вид. Боривоје Познић, *Коменшар Закона о парничном посшупку*, Правни факултет Универзитета у Београду - Службени гласник, Београд 2009, стр. 178.

²⁷ Л. Костић, стр. 706.

²⁸ *Ibid*.

²⁶ For the legal concept of the real standing to sue, see Borivoje Poznić, Komentar Zakona o parničnom postupku, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Belgrade, 2009, p. 178.

²⁷ Lazo Kostić, p. 706.

²⁸ *Ibid*.

150 ГОДИНА УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ 1869-2019.

тужбу."29 Од тог тренутка можемо говорити о процесној страначкој легитимацији (legitimatio ad processum),30 где Главна контрола подноси тужбу ради заштите објективне законитости, а не имовинских права и интереса државе. Занимљив је и став Државног савета изречен у одлуци бр. 281212 из 1927. године, да "Главна контрола нема легитимацију за тужбу ако је управним актом повређен закон на штету појединца". Костић изводи закључак из наведеног става да је у случајевима у којима је актом управе истовремено повређен закон и на штету појединца и на штету државе, само потоњи био овлашћен да поднесе тужбу. 32 У одсуству изричите законске забране, такво тумачење сматрамо нетачним. Уз то нам делује сувишним и штетним. Наиме, тумачење је сувишно зато што је мало вероватно да би Главна контрола у таквој ситуацији поднела тужбу пре незадовољног појединца. Појединац би свакако имао већу мотивацију за нападање акта и заштиту сопствених права и интереса, а и највероватније би за акт сазнао пре Главне контроле (најчешће би то била лица којима се акт доставља) и пре би почели да му теку рокови за изјављивање тужбе. С друге стране, описано тумачење је било и штетно, јер је искључивало могућност да и Главна контрола изнесе нове тужбене основе користећи своје капацитете, замашније од оних које у највећем броју случајева поседује појединац. Тиме је ускраћен квалитет управносудске контроле.

standing to sue."29 From that moment on, we can talk about the procedural legal standing (legitimatio ad processum), 30 where the Chief Control brings a lawsuit in order to protect the objective legality, rather than the state's pecuniary rights and interests. Another interesting position is that of the Council of State referred to in its 1927 decision No. 281212, under which the "Chief Control does not have the standing to sue if an administrative act has violated the law to the prejudice of an individual". Based on this position, Kostić concluded that whenever an administrative act simultaneously violated the law to the prejudice of an individual and to the prejudice of the state, only the latter was authorized to bring a lawsuit.³² Since there is no explicit legal prohibition, we regard this interpretation as incorrect. Moreover, it seems to be redundant and prejudicial. It is redundant because it is very unlikely that in such a situation, the Chief Control would submit a lawsuit sooner than the dissatisfied individual. The individual would certainly be more motivated to challenge the act and to protect his/her own rights and interests, would most likely find out about the act before the Chief Control (this would most frequently be the person on whom the act was served) and the deadlines for bringing an action would start sooner. On the other hand, the described interpretation was also prejudicial, because it ruled out the possibility that the Chief Control might present new grounds for a lawsuit using its capacity, which is greater than that possessed by individuals in the majority of cases. This deprived them of the quality of administrative court control.

²⁹ *Ibid*.

³⁰ Б. Познић, стр. 181-182.

³¹ Л. Костић, стр. 706.

³² Ibid.

²⁹ *Ibid*.

³⁰ Borivoje Poznić, pp. 181-182.

³¹ Lazo Kostić, p. 706.

³² *Ibid*.

Закони донети након Другог светског рата раздвојили су заштиту имовинских интереса јавноправних ентитета, коју су вршила надлежна (јавна) правобранилаштва, од заштите објективне законитости, која је стављена у задатака надлежним јавним тужилаштвима.

Након 1952. године закони о управним споровима проширују страначку способност и страначку легитимацију тужиоца. У погледу страначке способности допушта се да тужилац буде и организација, насеље или друга група лица, који немају својство правног лица. Страначка легитимација проширена је давањем права синдикалним организацијама да оспоравају акт којим сматрају да су повређени право или на закону засновани интерес њиховог члана (чл. 13 Закона о управним споровима из 1977. године).

2.3. Тужени и заинтересовано лице

Тужени у управном спору одувек је био доносилац акта, који се напада. Ипак, "у првим почецима административног судства, није управна власт третирана просто као странка већ много повољније и боље." Критикујући процесну неравноправност странака у периоду настанка управног спора, Јелинек поступке пред управним судовима у којима странке нису биле равноправне означава као једнострано управно правосуђе. 34

The laws adopted after World War II separated the protection of pecuniary interests of public law entities, which was implemented by the competent (public) attorneys' offices, from the protection of objective legality, with which competent public prosecutors' offices were tasked.

The laws on administrative disputes adopted after 1952 increased the plaintiff's capacity to be a party and right to bring a lawsuit. As regards the capacity to be a party, the plaintiff may be an organization, settlement or another group of people who do not have the capacity of a legal entity. The right to file a lawsuit was expanded by giving trade unions the right to challenge an act which, in their opinion, has violated the right or legally-based interest of their member (Art. 13 of the Administrative Disputes Act of 1977).

2.3. Defendant and Interested Party

The defendant in an administrative dispute has always been the issuer of the challenged act. However, "in the earliest years of administrative judiciary, administrative authorities were not treated as a party, but in a much more favorable and better way." Criticizing the procedural inequality of the parties in the period when the administrative dispute was created, Jelinek described administrative court proceedings with unequal parties as unilateral administrative judiciary. 4

³³ Тако истиче Костић, упућујући на ставове Цанобинија (Guido Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Vol. II, 1937), наведено према Л. Костић, str. 709.

³⁴ Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 1931, наведено према Λ. Костић, str. 709.

This is what Kostić says, referring to Zanobini's positions (Guido Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Vol. II, 1937), quote according to Lazo Kostić, p. 709.

Walter Jellinek, *Verwaltungsrecht*, 1931, quote according to Lazo Kostić, p. 709.

Колико је положај жалиоца у тренутку увођења управног спора у Србији био неповољан, толико је управна власт била процесно фаворизована. Наиме, према Закону из 1870. године одлуке Државног савета нису биле обавезујуће за министре, а њихово извршење зависило је од политичке воље извршне власти.³⁵ Да би се уопште дошло до одлуке о основаности жалбе, Државни савет морао је вишеструко истрајавати у свом противљењу ставу министра да је његово решење законито. Најпре је одбор састављен од два саветника (чл. 38) морао да заузме став да је министарско решење незаконито, и да при таквом ставу остане након усменог објашњења министра (чл. 42, ст. 3-5). Након тога би сви чланови Државног савета узели у претрес предметну ствар. Ако би заузели став да је решење незаконито, позвали би министра да пружи објашњења (чл. 44). Ако и после објашњења министра Државни савет сматра да је решење незаконито, онда је дотичном министру давао писмене примедбе у којима би именовао закон који је решењем повређен (чл. 46). Министар који не прихвата став Савета би затим давао своје контрааргументе ("противприметбе"), а ако Савет и даље остане при свом мишљењу, министар би поново изрекао своје решење и навео законе и побуде на којима се оно заснива. Ако после свега и Државни савет и министар остану при својим ставовима, министар износи питање пред Министарски савет. Ако Министарски савет прихвати схватање министра, "онда ће захтевати да се закон про-

When the administrative dispute was introduced in Serbia, administrative authorities were treated very favorably, while the appellant was treated very unfavorably. Namely, under the 1870 Act, the Council of State decisions were not binding for the ministers, and their enforcement depended on the political will of executive authorities.³⁵ In order to secure a decision on the merits of an appeal, the Council of State had to be very persistent in opposing the ministers' position that their decisions were lawful. First of all, a committee made up of two councilors (Art. 38) had to take the position that the ministerial decision was unlawful and to maintain this position after the verbal explanation of the minister (Art. 42, paragraph 3-5). After that, all members of the Council of State reviewed the matter at hand. If they took the position that the decision was unlawful, they would call the minister to provide an explanation (Art. 44). If, after the minister's explanation, the Council of State still believed that the decision was unlawful, it submitted its written objections to the minister, quoting the law which the decision had violated (Art. 46). The minister who disagreed with the Council's position would then provide his counter-arguments, and if the Council maintained its opinion, the minister would issue his decision again, quoting the laws and motives on which it was based. If after all this, both the Council of State and the minister maintained their respective positions, the minister presented the issue to the Ministerial Council. If the Ministerial Council accepted the minister's view, "it will request that the law be interpreted"

³⁵ Иако су према Уставу из 1869. године решења Државног савета била коначна и обавезујућа за министре, Законом из 1870. године то је измењено, С. Сагадин, стр. 181-182.

³⁵ Although under the 1869 Constitution, the decisions of the Council of State were final and binding for the ministers, the 1870 Act changed this, Stevan Sagadin, pp. 181-182.

тумачи" (чл. 48).³⁶ Данић објашњава практичне импликације последње одредбе наводећи да "како је обавезно тумачење закона по Уставу припадало само законодавној власти, то се на тај начин, решење административних спорова одлагало тако рећи у бескрајност."³⁷ Законодавну власт су према чл. 54 Устава из 1869. године вршили Народна скупштина и кнез.³⁸

Дакле, у "прескакању препона" потребном за утврђивање незаконитости оспореног министарског решења, Државни савет требало је да остане при свом ставу упркос четири пута јасно изреченом противљењу министра. Уз све то, крајњи судија управног спора није био Државни савет, већ врх извршне и законодавне власти — Министарски савет, Народна скупштина и шеф државе. Министар је у било ком тренутку могао да прихвати становиште Државног савета (било одбора, било пленума) и донесе ново решење сагласно његовим упутима, али се, с обзиром на фактичку немогућност да се министар на такво поступање принуди, постављало питање вероватноће таквог исхода и његове мотивације. Све је подсећало на via gratiae (пут милости), а не на истинску спољну правну контролу рада

(Art. 48).³⁶ Danić explained the practical implications of the last provision, saying that "since, according to the Constitution, only legislative authorities could give the binding interpretation of the law, the resolution of the administrative dispute was thus, in fact, delayed forever." The legislative power was vested in the National Assembly and the Prince, according to Art. 54 of the 1869 Constitution.³⁸

So, while it was "jumping hurdles" that stood in the way of determining that the challenged ministerial decision was unlawful, the Council of State was supposed to maintain its position despite the minister's opposition clearly expressed on four occasions. On top of that, the ultimate arbiter of the administrative dispute was not the Council of State, but the top executive and legislative authorities – the Ministerial Council, the National Assembly and the head of state. The minister could at any moment accept the position of the Council of State (expressed either by the committee or by the plenary session) and issue a new decision in accordance with its instructions, but, since the minister could not really be forced to comply, the likelihood of such an outcome and the minister's motivation were called into question. Everything was reminiscent of *via gratiae* (gracious protection), rather than the true

³⁶ Министарски савет задржао је значајну улогу у управном спору против указа (општих аката) и према Закону из 1902. године. Наиме, после вишеструког остајања Државног савета при ставу да је указ незаконит, коначну одлуку о његовом уклањању двотрећинском већином доносио је Државни савет заједно са члановима Министарског савета, С. Сагадин, стр. 185.

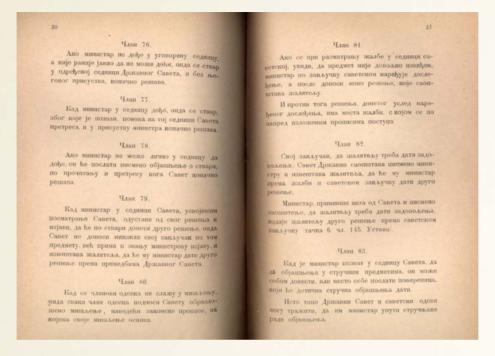
³⁷ Д. Данић, стр. 29.

³⁸ Намеснички устав (1869), доступан на https://sr.wikisource.org/ sr-ec/Устав_Кнежевине_Србије_(1869)#III.O_Народном_представништву., приступљено 24. маја 2019. године.

The Ministerial Council maintained an important role in the administrative dispute against decrees (general acts) according to the 1902 Act. Namely, after the Council of State repeatedly maintained the position that the decree was unlawful, the final decision on its removal was made by the Council of State together with the Ministerial Council by a two-third majority, Stevan Sagadin, p. 185.

³⁷ Danilo Danić, p. 29.

The Regents' Constitution (1869), available at https://sr.wikisource.org/sr-ec/Ustav_Kneževine_Srbije_(1869)#III.O_Narodnom_predstavništvu., accessed on May 24, 2019.



Члан 82. Закона о пословном реду, Штампарија Краљевине Србије

извор: Библиотека Правног факултета Универзитета у Београду

Art. 82 of Rules of Order at the Council of State Act, Printing House of the Kingdom of Serbia, 1891

source: Law Faculty Library, University of Belgrade

управе. Иако су и савременици захтевали осигуравање равноправности странака у управном спору,³⁹ "[у] спору са појединцима, утицај управне власти остаје препондерантан, јер је главна намера законодавчева била у томе, да ауторитет власти остане неокрњен."⁴⁰

external legal control of the administrative activity. Although the contemporaries also called for ensuring the equality of parties in the administrative dispute,³⁹ "[in] disputes with individuals, the influence of the administrative authorities remained preponderant, because the legislator's main intention was to leave the authority of the government unharmed."⁴⁰

³⁹ То изричито тражи Коста Кумануди. Вид. Коста Кумануди, Административно право - друга књига, Слободан Јовановић, Коста Кумануди, Основи јавног права Краљевине Србије, Књижара Геце Кона, Београд 1909, стр. 148.

⁴⁰ Д. Данић, стр. 30.

³⁹ This was explicitly requested by Kosta Kumanudi - Slobodan Jovanović, Kosta Kumanudi, Osnovi javnog prava Kraljevine Srbije, Kosta Kumanudi, Administrativno pravo - Druga knjiga, Knjižara Gece Kona, Belgrade, 1909, p. 148.

⁴⁰ Danilo Danić, p. 30.

Већ чл. 82 Закона из 1891. године прописује обавезност одлука Државног савета за министре, али без могућности правног санкционисања неизвршења пресуде. Ипак, као што је изнето у претходном одељку, борба за процесну равноправност странака у управном спору трајала је до наших дана.

У периоду од 1869. до 1922. године, само је министар могао да се јави у улози туженог. Законом из 1922. године уведена је могућност оспоравања другостепених одлука других управних органа (чл. 18). Министри су и након те реформе задржали посебан статус у управном спору утолико што су се њихове другостепене одлуке оспоравале пред Државним саветом у првом и последњем степену, а другостепене одлуке других управних органа пред (првостепеним) управним судовима, па тек по жалби пред Државним саветом.

Коста Кумануди критикује праксу Државног савета из периода краја 19. и почетка 20. века, према којој је пасивна легитимација у управном спору одређивана искључиво на основу организационе припадности одређеног органа. Он наводи примере у којима је полиција вршила послове на основу овлашћења у извршном грађанском поступку, а њене одлуке су, посредством жалбе министру, могле да се оспоравају пред Државним саветом. 42 Дакле, важно је било да се ради о одлу-

Under Art. 82 of the 1891 Act, the Council of State decisions were binding for the ministers, but the non-enforcement of a judgment could not be legally punished.⁴¹ Still, like it was said in the previous paragraph, the struggle for the procedural equality of the parties in the administrative dispute lasted until the present day.

In the period between 1869 and 1922, only a minister could have assumed the role of the defendant. The 1922 Act introduced the possibility of challenging second-instance decisions of other administrative authorities (Art. 18). Even after this reform, the ministers kept a special status in administrative disputes because their second-instance decisions were challenged before the Council of State in the first and the last instance, while the second-instance decisions of other administrative authorities were challenged before the (first-instance) administrative courts and only then, if appealed, before the Council of State.

Kosta Kumanudi criticized the Council of State practice in the late 19th and early 20th century, according to which the capacity to be sued in an administrative dispute was determined only on the basis of the organizational affiliation of an authority. He quoted examples in which police performed activities on the basis of their authority in the civil enforcement proceedings and their decisions could be challenged before the Council of State, through an appeal to the minister.⁴² Therefore, it was only important for a decision to be

⁴¹ Коста Кумануди, стр. 125. Коста Кумануди истиче да је у том случају могла да постоји само политичка одговорност министра, што значи да је "изван домашаја акције појединаца, пошто зависи искључиво од иницијативе законодавног тела." *Ibid.*, стр. 150. Исто тако и Љуб. Радовановић, Божидар Протић, *Из уйравно-судскої йосшуйка*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1928, стр. 128.

⁴² *Ibid.*, стр. 83-87.

⁴¹ Kosta Kumanudi, p. 125. Kosta Kumanudi stresses that only the political accountability of the minister could have existed in this case, which means that it was "outside the scope of action of individuals, since it depends exclusively on the initiative of a legislative authority," ibid., p. 150. Likewise, Ljub. Radovanović, Božidar Protić, Iz upravno-sudskog postupka, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Belgrade, 1928, p. 128.

⁴² *Ibid.*, pp. 83-87.

ци органа управе, а не природа правне делатности о којој је реч. Коста Кумануди сматра да се таквим поступањем Државни савет постављао изнад судова, одлучивао о сукобу надлежности судских и управних органа и погрешно примењивао одредбу којом је дефинисан управни спор. ⁴³ Наведена дилема јављала се у пракси Државног савета и управних судова и касније. У одлуци Државног савета бр. 21287 из 1929. године стоји да се не може "надлежност управних судова изводити само по том основу што су ожалбене одлуке донеле управне власти, кад те одлуке — акти нису управне природе." ⁴⁴ Дакле, критеријум за оцену пасивне легитимације померен је са органа на правну природу оспореног акта.

Могућност учешћа заинтересованог лица у управном спору прописује први пут чл. 29 Закона из 1922. године. У њему је стајало да "[у] сваком случају има судлицима, којима би поништење управног акта било на штету, дати могућност да буду саслушани." Следи да, иако још увек није имало положај једнак тужиоцу и туженом, заинтересовано лице могло је изнети своје аргументе за одбрану оспореног акта. Лазо Костић наводи да су се на положај тог лица сходно примењивале одредбе грађанског судског поступка о умешачу. Он наводи и пресуду Државног савета бр. 31163/26, којом је утврђена разлика између умешача у парничном по-

issued by an administrative authority, while the nature of the legal activity was not important. Kosta Kumanudi believed that the Council of State had thus put itself above the courts, decided on the conflicts of jurisdiction between judicial and administrative authorities and wrongly implemented the provision defining the administrative dispute. This dilemma appeared in the jurisprudence of the Council of State and administrative courts even afterwards. The Council of State decision No. 21287 of 1929 said that the "jurisdiction of administrative courts cannot be decided upon only on the basis of the fact that the appealed decisions were made by administrative authorities, if these decisions – acts - are not of the administrative nature." So, the criterion for assessing the legal standing to be sued was shifted from the authority to the legal nature of the challenged act.

Art. 29 of the 1922 Act for the first time regulated the possibility of participation of an interested party in an administrative dispute. It stated that "[in] any case, the court has to make it possible for persons to the prejudice of whom an administrative act would be annulled to be heard." Therefore, although the position of the interested party was not equal to that of the plaintiff and the defendant, he could still present his arguments in favor of defending the challenged act. Lazo Kostić said that the civil litigation provisions on the intervener analogously applied on this person. He also quoted the Council of State judgment No. 31163/26 that defines the

⁴³ *Ibid*.

⁴⁴ Конкретна одлука тицала се могућности изјављивања тужбе на полицијско-казнене одлуке, Александар Давинић, Бодган Мајсторовић, *Одлуке ойшше седнице и начелне одлуке Државної савеша 1923-1933*, Београд 1933, стр. 235.

⁴⁵ Л. Костић, стр. 709.

⁴³ *Ibid*.

⁴⁴ The specific decision referred to the possibility to file a lawsuit against police fines and punishments, Aleksandar Davinić, Bodgan Majstorović, *Odluke opšte sednice i načelne odluke Državnog saveta* 1923-1933, Belgrade, 1933, p. 235.

⁴⁵ Lazo Kostić, p. 709.

ступку и управном спору, према којој је "одредба чл. 29 Здс. за суд обавезна, а одредба Грпп. за умешача је диспозитивног карактера", што је значило да се умешач у парничном поступку јавља сам, док заинтересовано лице у управном спору позива суд. ⁴⁶ Реч је о одступању од расправног начела парничног поступка, у корист начела материјалне истине, које изискује јавни интерес ангажован у управним стварима.

Заинтересовано лице у управном спору је од увођења могућности његовог учешћа у поступку имало исти интерес као тужени – опстајање оспореног акта. ⁴⁷ Закон о управним споровима из 1977. године познавао је и институт трећег заинтересованог лица, које се у поступку јавља као споредни умешач на страни туженог. Радило се о друштвеној организацији која је према својим правилима имала задатак да штити права и интересе својих чланова, у случају кад је тај члан већ покренуо управни спор тужбом (чл. 14, ст. 2). ⁴⁸ Упркос

difference between the intervener in the civil litigation and administrative dispute, according to which "the provision of Art. 29 of the Council of State and Administrative Courts Act is mandatory for the court, while the provision of the Civil Litigation Act. for the intervener is of a self-regulating character," which meant that the intervener in the civil litigation appeared on his own, while the interested party in an administrative dispute was summoned by the court. ⁴⁶ This is a departure from the principle of party control of facts and means of proof in civil litigation towards the principle of material truth, that requires the public interest in administrative matters.

Ever since the participation of interested parties became possible in administrative disputes, they had the same interest as the defendant – the survival of the challenged act.⁴⁷ The 1977 Administrative Disputes Act also recognized the legal concept of an interested third party, who appeared in the procedure as an auxiliary intervener on the side of the defendant. This was a social organization which, according to its rules, had the task to protect the rights and interests of its members, in cases in which its members had already initiated administrative dis-

⁴⁶ *Ibid*.

⁴⁷ Лазо Костић, сматрамо, грешком наводи да се улога интервенијента (заинтересованог) лица могла састојати у помоћи једној или другој странци у спору – тужиоцу или туженом, *ibid*. Текст закона не подржава такво тумачење јер изричито наводи да се ради о "лицима, којима би поништење управног акта било на штету."

⁴⁸ Лазо Костић наводи праксу Државног савета којом је признаван статус заинтересованог лица самоуправним телима која су у првом степену донела одлуку, против чије одлуке је накнадно изјављена жалба, па затим тужба, *ibid.*, стр. 710. Дакле, првостепеном органу је пружана прилика да учествује у спору уз туженог, који је другостепени орган. Таква пракса, очигледно, није уважавала принцип јединства управне власти спрам странака о чијим правима одлучују у првом и другом степену у управном поступку.

⁴⁶ *Ibid*.

⁴⁷ Lazo Kostić says by mistake, in our opinion, that the role of the intervener of an (interested) party might be made up of assistance to one or the other party to the dispute – plaintiff or defendant, *ibid*. The text of the law does not support this interpretation because it says explicitly that these are "persons to the prejudice of whom the administrative act would be annulled."

накнадном изостанку изричите одредбе у том погледу, држимо да би се умешач на страни тужиоца и данас могао увести у спор сходном применом правила парничног поступка. Алтернативно, легитимисано лице би могло поднети тужбу против истог управног акта, након чега би дошло до спајања предмета у један поступак (опет сходном применом правила парничног поступка — чл. 74 ЗУС у вези са чл. 328 Закона о парничном поступку).

3. Утврђивање чињеничног стања

Управни спор је у одређеним периодима свог развоја имао две фазе – претходни и главни поступак. Функционална надлежност у претходном и главном поступку се разликовала. Претходни поступак су водили одбори, одсеци или судије појединци, док је надлежни управносудски орган у главном поступку одлучивао у већима или седници свих судија. Кад је претходни поступак постојао, као што је и данас случај, у тој фази се разматрало да ли тужба треба да буде одбачена због формално-процесних недостатака. Накнадно су предвиђене могућности мериторног одлучивања у претходном поступку, у виду усвајања тужбе и поништавања оспореног акта без достављања тужбе на одговор туженом због грубих недостатака у облику оспореног акта и поништавање или оглашавање ништавим оспореног акта који садрже разлоге ништавости.

Утврђивање чињеничног стања је, у зависности од посматраног периода, било поверено субјектима који су водили претходни или главни поступак или било подељено између њих.

putes by bringing lawsuits (Art. 14, paragraph 2).⁴⁸ Despite the subsequent absence of an explicit provision to that effect, we believe that the intervener could be introduced in the dispute on the side of the plaintiff even today through the analogous application of the rules of civil litigation. Alternatively, a person with legal standing could bring a lawsuit against the same administrative act, after which the cases would be joined in a single procedure (again through the analogous application of the rules of civil litigation – Art. 74 of the ADA in connection with Art. 328 of the Civil Litigation Act).

3. Determinatin of the Facts of the Case

In certain periods of its development, the administrative dispute consisted of two stages –preliminary and main proceedings. The functional competence in the preliminary and main proceedings differed. The preliminary proceedings were held by committees, sections or single judges, while the competent administrative judicial entity in the main proceedings decided in panels or in the general session of all judges. Whenever the preliminary proceedings existed, like they do today, they were dedicated to reviewing whether an

⁴⁸ Lazo Kostić quotes the case law of the Council of State which recognized the status of an interested party to self-management bodies which in the first instance made a decision that was later appealed and then a lawsuit brought against it, *ibid.*, p. 710. So, the first-instance authority was given the opportunity to participate in the dispute together with the defendant, who is the second-instance authority. Such practice obviously did not take into account the principle of unity of administrative authority towards the parties on whose rights they decide in the first and second instance administrative proceedings.

У сваком случају, изузев период између два светска рата, ⁴⁹ правило је било да се управни спорови решавају на основу чињеничног стања утврђеног у управном поступку, без одржавања усмене расправе. Утврђивање чињеничног стања на усменој расправи у управном спору представљало је изузетак.

Посебну критику савременика претрпела су законска решења према којима је чињенично стање током трајања управног спора, а по налогу судске власти, утврђивао тужени орган управе. Речима Цанобинија, у таквим случајевима тужени орган "напушта положај странке у поступку и појављује се опет као власт која сарађује са судијом у проналажењу истине и формирању праведне пресуде".50 Док се ослањање на чињенично стање утврђено у управном поступку у одређеним периодима развоја могло сматрати нужним, са становишта начела поделе власти, а често и корисним, са становишта начела процесне економије, посебно у дугим периодима једностепености управног спора, поменута пракса се, пак, озбиљно коси са начелом равноправности странака у судском поступку. Препустити утврђивање чињеничног стања за које је суд нашао да је спорно једној од страна у спору, доводило је у питање непристрасност судског одлучивања. Описана решења садржали су Закон из 1891. године (чл. 72 и 81) и Закон из

action should be dismissed because of formal and procedural shortcomings. The possibility of deciding on the merits in the preliminary proceedings was envisaged later, and there the lawsuit could be upheld and challenged act annulled without sending the action to the defendant to provide a response, because of major shortcomings in the form of the challenged act; the lawsuit could also be annulled, or declared null and void, provided there were reasons for nullity.

Depending on the observed period, the determination of facts was either entrusted to the subjects who held the preliminary or main proceedings or divided between them.

In any case, with the exception of the period between the two world wars, ⁴⁹ administrative disputes were resolved, as a rule, on the basis of facts established in the administrative proceedings, without holding an oral hearing. The establishment of facts at an oral hearing was an exception in the administrative dispute.

Contemporaries particularly criticized legal solutions in which the facts were established by the sued authority during the administrative dispute, at the order of judicial authorities. According to Zanobini, in such cases the suede authority "abandoned the position of a party in the proceedings and reappeared in the form of authority cooperating with the judge in the finding of the truth and shaping of a fair judgment". While, in some periods of development, the relying on the facts established in the administrative proceedings could be regarded as necessary from the aspect of the principle of separation of powers, and

⁴⁹ Више о управном судству у Југославији између два светска рата, вид. Марко Давинић, "Двостепено управно судство у Краљевини Југославији – нормативни оквир и пракса", Правни живош, 10/2017, стр. 283-298.

⁵⁰ Guido Zanobini, Corso di diritto amministrativo, Vol. II, 1937, наведено према Λ. Костић, str. 709.

To learn more about the administrative courts in Yugoslavia between the two world wars, see Marko Davinić, "Dvostepeno upravno sudstvo u Kraljevini Jugoslaviji – normativni okvir i praksa", *Pravni život*, No. 10/2017, pp. 283 - 298.

⁵⁰ Guido Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Vol. II, 1937, cited from Lazo Kostić, p. 709.

СРПСКЕ НОВИН

8. ЈАНУАРА — УТОРЕВК — Я БЕОГРАДУ СЛУЖБЕНИ ЛИЕВНИК



RPAJDEBUHE CPENJE POJUBA LXIX. - 1901. - EPOJ 6.

службени део

АЛЕКСАН ДАР I Rosa Codule

ЗАКОН

УРЕЂЕЊУ ДРЖАВНОГ САВЕТА

ваних уданова Севять светь, намеју ванувбо-Гедного ид државних евнетника Крал. по-ставља Указом, на предлог Председвика Мини-старског Свяста, ва председвика Мини-старског Свяста, ва председвика, једного на потпредседника Дриавног Свяста.

егарског савета, на председника, а једнога на потпредесдника Дриавние Савета.

Члан 3. Дриавни саветници удаве у ред осталих дрежавних члановилиза, ади объе в ве могу бити пара тику ред осталих дрежавних удановилиза, ади объе службе, от не стал-лају у пенецју кад наврине 70 година. Пиме могу бити на стал-лају у пенецју кад наврине 70 година. Пиме могу бити егал-лају у пенецју кад наврине 70 година. Пиме могу бити егал-лају у пенецју кад наврине 70 година. Пиме могу бити егал-лају у пенецју кад наврине 70 година. Пиме могу бити на могу вишти слеју думаност стал у пенеду думаност стал у предократ и посарна морају прити Фанулгет споју думаност, у твуђује поменца од тури дезаръв од фанаван Савет Предослику Министарског Савета, чина Дриавни посемна дражавног Савета, чина Дриавни посемна дражавног Савета, чина Дриавни посемна дражавног Савета, чина Дриавни Савет Предослику Министарског Савета.

Државном Савету вахтела за должа толню места, пих одлука, попульява се одмах толню места, Државии Савет може Савета

Дригавии Савет према члану 85. Устава има

од дунности:

1 да расматра и решава по налбама произТакан, порти се предър запона привата правално и да вр
Указа, порти се вредър запона привата права, до
Он даје одсуг
Онава, пота се предър запона привата права, до
Он даје одсуг
Онава, пота се предър запона привата права, до
Он даје одсуг
Онава, пота права до се нади у ное
Дризано, пот дина, а осо
1 да вредът решеца у предъежната, административног спора. Овазна решена, Дризаног Споета
Обацезна су за Министра.

3 да расматра и решеза по налбами против

3 да расматра и прешава по налбами против

сухоба измеду административних волеть.

в да решваю и приредатия за отребе округа,
ова и опитивы, ако приредати за отребе округа,
ова и опитивы, ако приредати предаде суху,
до пользовом рем у "Кранизовити своју дужност тачно
о тако и о захуминаму опруга, средова п
У вогову одсуству заступа са други секретар.

/ 10: да одобрава изузетно ступање у српско дисциал

I 11 г. да одобрава делимичне въдатке из опинтета предита, сдрефенота бущетом за вапредне
вътребе, као и делимичто употребълзава из възредита,
сдрефенота на гра/свине, у всолно би пидатак и дофенили саучајенных био већи од суме ном 84. Устано,
којом Министар може по закому сам расподатати.
12- да врани послове, који би му развини
вънзонима одрефени бали.
Завала првог и дугог секърстари деле се на
две, а пизана на тап къто-

Lian 6. Докавни саветници ве могу бити без свого тело у Крал-сении Србији, и нао такво зауатна у чиповитиниј хијеврахији прво место у свима службеним приливама. Докавни Савет инд. Држав докав се костаљају Брад-сении У назом на предлог Предсе се постаљају Брад-сени У назом на предлог Предсе се постаљају Брад-сени У назом на предлог Председним Кинистарског Савета, вазим за доповење саветских длужа докавних саветских државим саветинци ве могу бити без свого доста до се постаљају Брад-сени У назом на предлог Председним Кинистарског Савета, вазмум валичено валим у далична Сената. Држав Савет за доповење саветских длужа дологење саветских садуа. Државних саветинци ве могу бити без свого самен доста доста доста до се пока доје сен осталују кругу поста државни саветинци ве могу бити без свого сенот до се пока доје сенот држа државни саветинци ве могу бити без свого се пока доје свого пока државни саветинци ве могу бити без свого со сталу до се са поста до се осталу државни саветинци ве могу бити без свого со сталу државни саветинци ве могу бити без свого со сталу државни саветинци ве могу бити без свого со сталу државни саветинци ве могу бити без свого со сталу државних саветинци ве могу бити без свого со сталу државних саветинци ве могу бити без свого са сталу државних саветинци ве могу бити без свого саметини државних саветинци ве могу бити без свого саметини државних саветинци во сенот државних саветиним државних саветинци во сенот државних савет

Lian 13.

етском особлу веће од петнаест дана даје Драг. Стам

можения су за Министра.

3) да располета и решена државног Савет.

3) да располета и решена по възбола против под Министра и решена по възбола против под Министра и решена по възбола против под Министра и пре по запоснен то предметна и гор Министра и пре по запоснен то предметна се гренска общения общения общене жасти. При секретар води записни на савету стоба вижебу дъявинстративних дасти. При секретар води записник на саветуснова и опитина, ало приресани за вотребе опруга, потписте в подмую то сама утрата

Исто тяко и о задужения объект продају и у опитет отуђивиме неповретити добара окружних, среских и
онитинстих. f 6), да решава о расходовању оних сума за
клојо би се иопаладо да се немају од куда наговоран је као разуненодатач пред Главном Контролом.

Quar 17.

Председини Државног Савста вма према пцедаријеноме особљу Државног Савста опалу верез чилте Министън према

, а писара на три класе: Годинна је плата:

HPROM CERPETARY

еђује се према кредиту, који је на то држав уџетом одобрен.

Секретари могу бити унапређени ношто про-у у једној класи најмање нет, и писари вај-

Прелазно наређење

Lian 21.

За секретаре и висаре, који се у тим зва-њима затеку, кад овај закон ступи у жимот, не важи пропис последњег одељка чл. 8. овог какома.

Закључно наређење

Члап 22.

Члан 10.

Донгавши савчищи и чиновинци Државног Савета, при увобраку у своју дужност, полажу паклетву законом пропівсану.

Члан 11.

Додавни Савет има свој печат, коме је у бусаран 1890. гособа у при предатни греб Краљение Субоје, а у наконом пропівсану.

Члан 11.

Додавни Савет има свој печат, коме је у бусаран 1890. године, воје су остале у волности полине: "Државни Савет Краљевине Субоје, в за населена по прокламовам Устав од 6. априла 1901. године.

A-p. Max. B. Byjah c. r. Манастир графична, П. Велимировић и. г.

A-p. M. M. Ronosub v. v.

раугромаца беза, Н. Д. Стеквановић с. г.

Закон о уређењу Државног савета, Српске новине бр. 6 од 8. јануара 1902. године извор: Архив српских и југословенских службених гласила

Organization of the Council of State Act, Serbian Journal No. 6 of 8th January 1902 source: Serbian and Yugoslav Official Journals Archive

14. ФЕВРУАРА — ЧЕТВРТАК — У ВЕОГРАДУ СЛУЖБЕНИ ЛНЕВНИК



RPAJEBNHE CPENJE FORMA LXIX. -

службени део

АЛЕКСАНДАРІ

љени у дужност чланом 85. Устави

1. Састанця Дриавног Савета.

Tann 3.

Државни Савет може радити одређене му послове, када су на састанку најмање депет државаних саветника, рачунијући у тај број и председника.

1 потпредседника.

овли у вему. Дожнин Савет ве претходно узимати у реплавање оне предмете, које Валда означи нао хитне. камо гласи одлука Дожавног Савета, државни са- коначна је.

заля 9.

стављене на дновин је-д, Дридавин транктити, ла се выхово оддојено знишљене да хуаниа у језеватрање и решвавле, инспик упесе. Али пошто се префр за други на поступаје приме догот се светинни лис. Чали 10.

спретован да при приме догот се светинни лис. Чали 10. вли их упубује на поступал «по Члан 10.

Тави 14. Председник образауе на представи, опда ос савет точных представих п

них саветника, рочунајућа у тај број и предселтовање наставља в.ш одлове.

"Дели 1."

Државне саветница седе на состанцима по трина у пашеновани седе на состанцима по "Председника галени претреме на председника и посланицима галени председника и посланицима галени председника и посланицима галени председника и председника и председника и послани председника и посланицима галени председника и председника и посланицима галени председника председника и председника предекта председника председника председника председника председника председника председника председника председника предекта председника предекта председника предс

Савент дряжавие савестния, поже се учини път съвестния, поје на се тога ради шалље пошто се на съвестния, поје на съвестния дряжавие савестния, поје на съвестния поје на съвестния поје прима съвестния поје поје прима поје прима поје прима поје прима предмета има више съвестния поје поје поје прима предмета има више съвестния прима съвестния

их салестника продуству остироседиим Драваног Савета, а у одерству и прави, пределед галаснае о сетамия дражания саветника.

Члан 6.

Пределиим руководи састание дражаног Савета отпоры,
пределения руководи састания заинопределения предуга дестания дражания саветных пределения предугателя претрес саме станава, или та обраща дражания саветных разинерами, пределения саметных разинерами саметных разинерами, пределения саметных разинерами саметных разинерами, пределения саметных разинерами саметных разинерами, пределения саметных разинерами, са

Закон о пословном реду у Државном савету, Српске новине бр. 35 од 14. фебруара 1902. године извор: Архив српских и југословенских службених гласила

Rules of Order at the Council of State Act, Serbian Journal No. 35 of 14th February 1902

164

source: Serbian and Yugoslav Official Journals Archive

1902. године (чл. 46), према којима је министар налагао испитивање сведока, прибављање исправа и вршење "дослеђења" ради утврђивања чињеничног стања.

Одржавање усмене расправе у управном спору било је правило у периоду између два светска рата. Чл. 25 Закона о Државном савету и управним судовима из 1922. године прописивао је да је одржавање усмене расправе правило. Према чл. 27 истог прописа усмена расправа се није одржавала само ако се тужилац одрекао тог права, а тужени је "не тражи нарочито". Дакле, усмена расправа није могла да изостане у случају жеље странака да се она одржи. Ваља, ипак, нагласити, да иако је право на непосредно обраћање странке суду тиме било загарантовано, утврђивање чињеница и даље није вршио управни суд. Напротив, чл. 25 3акона из 1922. године прописивао је да "[с]уд по правилу доноси пресуду о тужби после јавно одржаног рочишта а на основу чињеница, које је утврдила управна власт." Чл. 26 је то допуњавао одредбом која је гласила: "Но, ако суд налази, да постоји у погледу утврђених чињеница противуречност у актима или да су у битним тачкама непотпуно утврђене (...) може одмах без позива странака донети пресуду да се управни акт поништи." Тадашња судска пракса указује на могућност

frequently even useful from the aspect of the principle of procedural economy, particularly during the long periods of single-instance administrative court proceedings, the above-mentioned practice, however, seriously violated the principle of equality of parties in the court proceedings. Leaving it to one of the parties in the dispute to establish the facts, which have been assessed as disputed by the court, brought into question the impartiality of adjudication. The described solutions were contained in the 1891 Act (Art. 72 and 81) and the 1902 Act (Art. 46), according to which the minister ordered the examination of witnesses, obtaining of documents and conducting additional examinations for the purpose of determining facts.

The oral hearing in the administrative dispute was held as a rule in the period between the two world wars. Under Art. 25 of the 1922 Council of State and Administrative Courts Act, the holding of an oral hearing was a rule. Under Art. 27 of the same regulation, the oral hearing was not held only if the plaintiff had waived this right, and the defendant "does not request it specifically." Therefore, the oral hearing had to be held if the parties wanted it. One should stress, however, that although a party's right to directly address the court was thus guaranteed, it was still not the administrative court that established the facts. On the contrary, Art. 25 of the 1922 Act said that the "[c]ourt, as a rule, issues a judgment on a lawsuit after a public hearing and on the basis of facts established by the administrative authority." Art. 26 supplemented this by a provision which read as follows: "However, if the court finds that there are some discrepancies in the acts regarding the established facts or if some important points thereof have not been fully established (...) it can immediately, without summoning the parties, issue a judgment and annul the administrative act." According to the then case-law, the establishment

150 ГОДИНА УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ 1869-2019.

утврђивања чињеничног стања у управном спору,⁵¹ с тим да та могућност није често коришћена.⁵²

У периоду који је претходио Првом светском рату, тужилац није имао могућност да присуствује седницама на којима је Државни савет решавао управни спор. То је било искључиво право туженог. Након Другог светског рата, закони о управним споровима донети

of facts in an administrative dispute was a possibility,⁵¹ although this possibility was not frequently used.⁵²

In the period preceding World War I, the plaintiff could not attend sessions where the Council of State resolved administrative disputes. This was the exclusive right of the defendant. According to post-World War II laws on adminis-

- У одлуци Државног савета бр. 9529 из 1933. године стоји следеће: "У колико би пак било спорно и чињенично стање, суд ће ово фактичко питање расправити према доказима којима располаже, при чему, према конкретном случају, може доћи у обзир и чл. 26", Закон о Државном савешу и уйравним судовима и Закон о йословном реду у Државном савешу и уйравним судовима са йраксом Државної савеша, приредио Љ. Радовановић, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон, Београд 1938, стр. 31.
- 52 Доступна пракса указује на такав став, посебно одлука Државног савета бр. 32407 из 1932. године, у којој стоји: "Управна власт мора у управном поступку утврдити све чињенице, од којих зависи правилност њене одлуке и право тужиочево." *Ibid.*, стр. 30-31. Лазо Костић је сматрао да је то теоријски могуће, али да је у пракси ретко управни суд могао да утврди да су утврђене чињенице "у супротности са стварношћу", то јест "материјално нетачне", Лазо Костић, Разлози поништаја управних аката од стране управних судова, Штампарија Драг. Грегорића, Београд, прештампано из "Службеног гласника" Министарства унутрашњих послова бр. 10 од 1. октобра 1939, стр. 7.

Чак и одлука цитирана у претходној фусноти показује да управни суд не би требало да иде даље од "доказа којима располаже". То је пре могло значити да би суд на основу доступних списа предмета могао друкчије да оцени доказе прибављене у управном поступку, него да сам изводи додатне доказе. Вероватно се то односило да део одредбе чл. 26 који говори о противречностима у актима, а не на део одредбе о чињеничном стању које је у битним тачкама непотпуно утврђено.

The Council of State decision No. 9529 of 1933 states the following: "If the determined facts of the case are disputed, the court will review this issue of fact in accordance with the evidence at its disposal, where, depending on the case in question, Art. 26 can also be applied," the Council of State and Administrative Courts Act and the the Rules of Order at the Council of State Act in the Council of State and Administrative Courts Act with the Case-Law of the Council of State, edited by Lj. Radovanović, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon, Belgrade, 1938, p. 31.

The available practice points to such position, particularly the

decision of the Council of State No. 32407 of 1932, which says: "In the administrative proceedings, the administrative authorities must establish all facts on which the correctness of its decision and the plaintiff's right depend." Ibid, pp. 30-31. Lazo Kostić believed that this was possible in theory, but that the administrative court could rarely determine in practice that the established facts were "contrary to the reality," i.e. "substantively incorrect", Lazo Kostić, Razlozi poništaja upravnih akata od strane upravnih sudova, Štamparija Drag. Gregorića, Belgrade, reprint from the Official Journal of the Ministry of Internal Affairs No. 10 of October 1, 1939, p. 7. The decision quoted in the previous footnote shows that the administrative court should not go farther than the "evidence it disposes of." It is likelier that this meant that the court could assess the evidence obtained in the administrative procedure on the basis of the available case file differently, rather than to obtain additional evidence itself. This probably referred to the part of Art. 26 which spoke about discrepancies in acts, rather than to the part on the finding of facts, which were determined incompletely as regards the important points.

52

од 1952. до 1996. године, прописивали су да је одлучивање у нејавној седници правило, а да је одржавање усмене расправе изузетак о којем искључиво одлучује суд. Усмене расправе у наведеном периоду нису одржаване. Штавише, то правило је било толико догматизовано да је Република Србија приликом приступања Савету Европе и потписивања Европске конвенције о људским правима ставила резерву на чл. 6,53 којим се гарантује право на правично суђење, а којом је искључила одржавање усмене расправе у управном спору.54 Тек је важећим ЗУС-ом из 2009. године усмена расправа опет проглашена за правило (чл. 33). Упркос томе, пракса показује да се усмене расправе одржавају само у предметима у којима је у управном поступку учествовало две или више странака са супротним

trative disputes adopted between 1952 and 1996, non-public hearings were the rule, while oral hearings were an exception on which only the court decided. Oral hearings were not held in this period. Moreover, this rule was so dogmatized that when the Republic of Serbia joined the Council of Europe and signed the European Convention on Human Rights, it expressed reservations to Art. 6,⁵³ which guarantees the right to a fair trial, and ruled out the holding of oral hearings in administrative disputes.⁵⁴ Only the current ADA, adopted in 2009 declared that the oral hearing was a rule once again (Art. 33). Despite this, practice shows that oral hearings were held only in the cases where two or more parties with opposing interests participated in the administrative

- 53 Једна од укупно четири резерве стављене том приликом гласила је: "Право на јавну расправу предвиђено чланом 6. став 1. Конвенције неће утицати на примену начела да у управним споровима судови у Србији, по правилу, не одржавају јавне расправе. Поменуто начело садржано је у члану 32. Закона о управним споровима ("Службени лист СРЈ", бр. 46/96) у Републици Србији." Чл. 3, тач. 3 Закона о ратификацији, доступно на http://www.centarzztlj.rs/eng/images/zakoni/3.%20Evropska%20konvencija%20za%20zastitu%20 ljudskih%20prava%20i%20osnovnih%20sloboda.pdf, приступљено 1. јуна 2019. године.
- Неодржавање усмене расправе и неутврђивање чињеничног стања од стране суда у управном спору критиковано је као неусклађеност са праксом Европског суда за људска права и стандардима Савета Европе у том погледу, вид. Dejan Vučetić, "Serbian Judicial Review of Administrative Acts and European Standards for Administrative Disputes", Facta Universitatis, Series: Law and Politics, Vol. 3, no. 1, 2005, Niš (73–90), p. 78, fn. 9, p. 90.
- One of the four reservations expressed on this occasion was the following: "The right to a public hearing referred to in Article 6 paragraph 1 of the Convention will not affect the implementation of the principle according to which courts in Serbia in the case of administrative disputes do not hold public hearings as a rule. This principle is contained in Article 32 of the Law on Administrative Disputes (Official Gazette of the FRY, No. 46/96) in the Republic of Serbia." Art. 3 item 3 of the Ratification Act, available at http://www.centarzztlj.rs/eng/images/zakoni/3.%20Evropska%20konvencija%20 za%20zastitu%20ljudskih%20prava%20i%20osnovnih%20sloboda.pdf, accessed on June 1, 2019.
- The absence of oral hearings and non-establishment of facts by the court in the administrative disputes was criticized as the lack of harmonization with the relevant case-law of the European Court of Human Rights and the relevant Council of Europe standards, see Dejan Vučetić, "Serbian Judicial Review of Administrative Acts and European Standards for Administrative Disputes", *Facta Universitatis*, Series: Law and Politics, Vol. 3, no. 1, 2005, Niš (73 90), p. 78, fn. 9, p. 90.

интересима (чл. 34, ст. 2), што чини мање од пет процената свих случајева. 55

proceedings (Art. 34, paragraph 2), which accounts for less than five percent of all cases.⁵⁵

4. Привремена судска заштита

Важан сегмент заштите права грађана у управном спору је пружање привремене судске заштите. Она се пружа одлагањем извршења оспореног акта или привременим уређењем управне ствари.

Могућност одлагања извршења оспореног акта, то јест давање суспензивног дејства тужби јавља се први пут у чл. 36 Закона из 1922. године. Одлуку о одлагању извршења решења није доносила управносудска инстанца, већ орган управе по молби тужиоца. Одлагање је допуштано под условом да би тужилац услед извршења претрпео ненадокнадиву штету и да то одлагање није противно јавном интересу.

Наведена ситуација потрајала је све до доношења важећег ЗУС, чији чл. 23 овлашћује Управни суд да одлучи о захтеву за одлагање извршење решења. Наведена измена, којом је побољшана равноправност странака у управном спору, уведена је као последица приступања Србије Савету Европе. Наиме, препоруке

4. Provisional Court Protection

Provisional measures granted by the court represent an important segment of protection of citizens' rights in administrative disputes. They are provided by delaying the enforcement of a challenged act or through the provisional regulation of an administrative matter.

The possibility to delay the enforcement of a challenged act, i.e. to grant the suspensive effect to an action, appears for the first time in Art. 36 of the 1922 Act. Decisions on delaying the enforcement of decisions were not made by administrative courts, but by administrative authorities upon plaintiff's reuest. Delays were allowed only if the plaintiff would suffer irreparable damage as a result of enforcement and if the delay was not contrary to the public interest.

This situation lasted until the adoption of the currently applicable ADA, which in Art. 23 authorizes the Administrative Court to decide on a request to delay the enforcement of a decision. This change, which improved the equality of the parties in administrative disputes, was introduced when Serbia joined the Council of Europe. Namely, the Council of Europe recommendations on the judicial review of administra-

⁵⁵ Усмене јавне расправе су у току 2018. године одржане у 1.089 од укупно примљених 25.426 предмета, то јест у 4,28% предмета, Извештај о раду Управног суда за 2018. годину, стр. 10, доступан на http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJA-ZA-2018.pdf, приступљено 30. маја 2019. године.

Oral hearings were held in 2018 in 1,089 out of the total of 25,426 received cases, i.e. in 4.28% of the cases, The Administrative Court Activity Report for 2018, p. 10, available at http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJA-ZA-2018.pdf, accessed on May 30, 2019.

Савета Европе о судској контроли управних аката⁵⁶ и привременој судској заштити у управним стварима⁵⁷ уређују питање привремених мера у управном спору. Законодавац је ускладио ЗУС са стандардима поменутих препорука Савета Европе у погледу судског одлагања извршења оспореног управног акта.⁵⁸

С друге стране, ЗУС није овластио суд да на захтев тужиоца привремено уреди управну ствар. Судска пракса стоји на становишту да одређивање привремених мера сходном применом Закона о парничном поступку није допуштено јер не одговара природи управног спора. У Изостанак те врсте привремених мера у управном спору доводи до суштинске неравноправности странака. Наиме, тужени може извршењем оспореног акта уредити управну ствар на начин који сматра подесним, а тужиоцу у том погледу не стоји на располагању делотворна правна заштита. Постоје, чак,

tive acts⁵⁶ and the provisional measures of protection granted by the court in administrative matters⁵⁷ regulate the issue of provisional measures in administrative disputes. The legislator harmonized the ADA with the standards contained in the relevant Council of Europe recommendations concerning the delaying of enforcement of a challenged administrative act by the court.⁵⁸

On the other hand, ADA did not authorize the court to regulate administrative matters in a provisional manner at the plaintiff's motion. The case-law holds the position that the imposition of provisional measures through the analogous application of the Civil Litigation Law is not allowed because it does not correspond with the nature of the administrative dispute. The absence of this type of provisional measures in administrative disputes results in the essential inequality of parties. Namely, the defendant may regulate an administrative matter in the way it sees fit through the enforcement of the challenged act, while the plaintiff is not provided with effective legal protection in this respect. There are, even, adminis-

⁵⁶ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to Member States on Judicial Review of Administrative Acts, доступно на https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDC TMContent?documentId=09000016805db3f4, приступљено 31. маја 2019. године, Principle 5d.

⁵⁷ Recommendation No. R (89) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Provisional Court Protection in Administrative Matters, усвојена 13. септембра 1989. године, доступно на https://rm.coe.int/16804f288f, приступљено 31. маја 2019. године.

⁵⁸ Детаљно о овом питању вид. Вук Цуцић, "Стразбуршки стандарди у управном спору", *Анали Правної факулі*шети у Беоїраду, 2/2009, (247-272), стр. 257-259.

⁵⁹ Таква је била пракса Врховног суда Србије, 3. Поповић, стр. 492. На истом становишту је и данас Управни суд – решење бр. У 4742/2018 од 4. децембра 2018.

Recommendation Rec(2004)20 on Judicial Review of Administrative Acts, available at https://rm.coe.int/
CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?docume ntId=09000016805db3f4, accessed on May 31, 2019, Principle 5d.

⁵⁷ Recommendation No. R (89) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Provisional Court Protection in Administrative Matters, adopted on September 13, 1989, available at https://rm.coe.int/16804f288f, accessed on May 31, 2019.

To learn about this issue in detail, see Vuk Cucić, "Strazburški standardi u upravnom sporu", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, No. 2/2009, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Belgrade (247-272), pp. 257-259.

This was the case-law of the Supreme Court of Serbia, Zoja Popović, p. 492. The Administrative Court holds the same position today – decision No. U 4742/2018 of December 4, 2018.

управни спорови који у случају неодређивања привремених мера губе смисао услед дугог трајања. Примера ради, ако кандидат којем је одбијен захтев за упис на студије оспорава предметну одлуку одговарајуће високошколске установе, а спор траје дуже од годину дана (што је правило), онда нема смисла да се такав спор води, јер би кандидат после годину дана био у могућности да поново покуша да се упише на студије. То указује на потребу увођења овлашћења суда да одреди привремене мере у будућности.

5. Трошкови поступка

Последњи елемент правичности суђења и равноправности странака у поступку тиче се правила о трошковима поступка. Право на приступ суду, као део права на правично суђење (чл. 6 Европске конвенције о људским правима) било би илузорно ако би трошкови поступка, укључујући таксе за тужбу и пресуду и трошкове правног заступања, били такви да спречавају странку да поднесе тужбу. Зато је Европски суд за људска права у предметима Airey v. Ireland и Gnahore v. France, утврдио да се правна помоћ, у судском поступку одлучивања о правима и обавезама, мора пружити у две врсте случајева – када то захтева сложеност предмета и када је правно заступање обавезно. 60 Сло-

trative disputes which, due to their length, become pointless if the provisional measures are not imposed. For example, if an institution of higher education rejects a candidate's request to be enrolled as a student and the candidate challenges this decision, and if the dispute lasts for more than a year (which happens as a rule), such a dispute would then be pointless, because the candidate could try to enroll as a student again. This indicates that the court needs to be authorized to impose provisional measures in future.

5. Costs of the Proceedings

The last element of the fair trial and equality of the parties in the proceedings refers to the rules on the costs of proceedings. The right of access to court, as a part of the right to a fair trial (Art. 6 of the European Convention on Human Rights), would be imaginery if the costs of the proceedings, including the court fees for the action and judgment and costs of legal representation, were so high as to prevent a party from bringing an action. That's why the European Court of Human Rights, deciding in the cases of Airey v. Ireland and Gnahore v. France, ruled that, when the court decides on rights and obligations, legal assistance has to be provided in two types of cases – when this is required by the complexity of the case and when the legal representation is mandatory.60 Administrative disputes are frequently so complex that laymen in the field of law (and in some special areas of administrative law, not

⁶⁰ Карен Рид, *Евройска конвенција о људским йравима, Водич за йракшичаре*, Београдски центар за људска права, Београд 2007, стр. 150.

⁶⁰ Karen Rid, *Evropska konvencija o ljudskim pravima*, *Vodič za praktičare*, Beogradski centar za ljudska prava, Belgrade, 2007, p. 150.

женост предмета у управним споровима често је таква да за правне лаике (а у неким посебним управним областима и не само њих), правно заступање од стране адвоката представља нужност. Према Закону о судским таксама (*Службени іласник PC*, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01, 9/02, 29/04, 61/05, 116/08, 31/09, 101/11, 93/12, 93/14, 106/15 и 95/18), таксе у управном спору су приступачне најширем кругу лица, 61 али то није одувек био случај. 62

Упркос описаним финансијским препрекама за остваривање и заштиту права у управном спору, током 140 од 150 година управног спора у Србији, тужилац није могао да добије накнаду трошкова поступка ни у случају успеха у спору, иако правда не би требало да кошта оног ко је у праву. Наиме, одредба о трошковима поступка први пут се јавља у чл. 35 Закона из 1922. године, где је прописано да у случају неуспеха у спору суд мора осудити тужиоца на плаћање трошкова поступка. С друге стране, то није важило за

only them), have to seek legal representation by attorneys. Under the Court Fees Act (Official Gazette of the RS, No. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 and 95/2018), court fees in administrative disputes are affordable for the widest circle of persons, 61 but this has not always been the case. 62

Despite the described financial obstacles to the realization and protection of rights in administrative disputes, during 140 out of the 150 years of existence of administrative dispute in Serbia the plaintiff could not secure the reimbursement of the costs of proceedings even if s/he succeeded in the dispute, although justice should be free for those who are right. Namely, the provision on the costs of proceedings appeared for the first time in Art. 35 of the 1922 Act, stating that if the plaintiff lost the case, the court had to impose the payment of the costs of proceedings on him. However, this

⁶¹ Такса за подношење тужбе за поништај управног акта износи 390 динара (тарифни број 28), док је највећи износ таксе за пресуду Управног суда 1.900 динара. То скупа чини нешто мање од пет процента нето зараде у Србији, према подацима Завода за статистику, доступно на http://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/trzisterada/zarade, приступљено 31. маја 2019. године.

⁶² Властимир Лучић наводи да су судске таксе у управном спору уочи Другог светског рата биле релативно велике, те да "[т]о често чини илузорним право на тужбу", Властимир Лучић, Приручник за Државни савеш и уйравне судове (Админисшрашивно-судски йриручник), Издавачка књижара А. М. Поповића, Београд 1938, стр. 64-65.

The court fee for the annulment of an administrative act amounts to 390 dinars (tariff No. 28), while the highest court fee for an Administrative Court judgment amounts to 1,900 dinars. Together, this accounts for slightly less than five percent of the Serbian net salary, according to the Serbian Statistical Office, available at http://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/trziste-rada/zarade, accessed on May 31, 2019.

Vlastimir Lučić says that court fees in administrative disputes were relatively high before World War II, and that "[t]his frequently makes the right to an action unrealistic," Vlastimir Lučić, *Priručnik za Državni savet i upravne sudove (Administrativno-sudski priručnik)*, Izdavačka knjižara A.M. Popovića, Belgrade, 1938, pp. 64-65.

тужену управну власт. 63 Закони о управним споровима донети након Другог светског рата прописивали су да у управном спору свака странка сноси сопствене трошкове. Тиме је приступ правди у управном спору био учињен бесмисленим у свим оним случајевима у којима је ангажовање адвоката било неопходно, услови за добијање правне помоћи (сиромашко право) нису били испуњени, а вредност спора била таква да се ангажовање адвоката не исплати. Чак и у предметима у којима је вредност спора оправдала ангажовање адвоката, остајао је осећај неправде што је тужилац морао да плаћа трошкове поступка да би доказао да је управа поступала незаконито, а да тужени није сносио никакву, па ни финансијску одговорност због тога.

Тек је важећим ЗУС-ом омогућено тужиоцима да у случају успеха у спору траже накнаду трошкова поступка (чл. 66 и 67 ЗУС, у вези чл. 74 и уз сходну примену правилу парничног поступка) и тај осетан облик неравноправности странака у управном спору је отклоњен.

did not apply on the administrative authorities as plaintiffs.⁶³ According to the post-World War II laws on administrative disputes, each of the parties was to bear its own costs in an administrative dispute. This made the access to justice in administrative disputes pointless in all cases in which the engagement of a legal counsel was necessary, requirements for being granted legal assistance (where a person has this right as a poor person) were not fulfilled, and the value of the case did not justify the engagement of an attorney. Even the cases in which the value of the dispute justified the engagement of an attorney left a feeling of injustice in their wake because the plaintiff had to pay the costs of proceedings to prove that the administration had acted unlawfully, while the defendant bore no liability, including financial.

The currently in force ADA has been the first to enable the plaintiffs to request the reimbursement of the costs of proceedings if they win the case (Art. 66 and 67 of ADA, in connection with Art. 74 and with the analogous application of the rules of civil proceedings) and this evident type of inequality of the parties in administrative disputes has thus been removed.

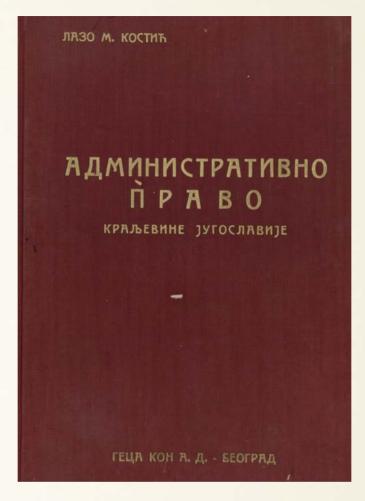
⁶³ Л. Костић, стр. 709; Заинтересовано лице је такође могло да тражи накнаду трошкова по овом основу, док Главна контрола као тужилац у управном спору није могла да буде осуђена на накнаду трошкова поступка, Боривоје Франтловић, Закон о йословном реду у Државном савейу и уйравним судовима са изменама и дойунама од 29. децембра 1929. їодине са йраксом Државної савейа и уйравних судова, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1930, стр. 87.

⁶³ Lazo Kostić, p. 709; Third interested party could have requested reimbursement of costs on this basis, while the Chief Control as a plaintiff in the administrative dispute could not have been imposed the obligation to reimburse the costs of the proceeding, Borivoje Fratlović, Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima sa izmenama i dopunama od 29. decembra 1929. godine sa praksom Državnog saveta i upravnih sudova, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1930, p. 87.

6. Закључна разматрања

Историјат поступка решавања управних спорова у Србији је историјат борбе за равноправност странака пред судом.

Тужени је на почетку био више од странке у поступку. То се, између осталог, огледало у необавезности одлука Државног савета за министра, немогућности правног санкционисања непоступања туженог по пресуди, саучествовању туженог у утврђивању чињеничног стања након покретања управног спора, праву туженог да се обрати суду, што није испрва дозвољено другој страни и немогућности осуде туженог на накнаду трошкова поступка. Тужилац, пак, иницијално није био ништа више од покретача спора. Није имао право да се обрати суду, да учествује у усменој расправи, да се изјасни о утврђеним чињеницама ван тужбе, да добије привремену правну заштиту и да добије накнаду трошкова у случају успеха у спору.



Лазо М. Костић, административно право Краљевине Југославије, трећа књига, Надзирање управе,

Издавачка кућа Геца Кон, Београд 1939. године извор: Библиотека Правног факултета Универзитета у Београду

Lazo M. Kostić, Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije, treća knjiga, Nadziranje uprave, Geca Kon Publishing House and Bookstores, Belgrade 1939 source: Law Faculty Library, University of Belgrade

6. Concluding Remarks

The history of the administrative dispute in Serbia is a history of struggle for the equality of parties before the court.

The defendant was initially more than just a party in the proceedings. This was reflected, inter alia, in the non-binding character of the Council of State decisions for the minister, inability to legally sanction the defendant's failure to comply with the judgment, participation of the defendant in the determination of facts after the initiation of an administrative dispute, the defendant's right to address the court, which had not been allowed initially to the other party, and the inability to impose the payment of the costs of proceedings on the defendant. At the same time, the plaintiff was nothing more than the person initiating the dispute. The plaintiff did not have the right to address the court, to participate in the oral hearing, to state his position on the determined facts of the case outside the scope of the lawsuit, to be granted provisional measures of protection and to

Та почетна неравнотежа је током година исправљана. Нека процесна права тужилац је стекао брже – на пример, право на допуну тужбе, на обраћање суду и учешће у усменој расправи, док се на нека, као што су могућност одлагања извршења оспореног акта по тужби и накнада трошкова поступка, чекало 140 година. Напредак није увек био неповратан. Након Другог светског рата управни спор је укинут. Кад је 1952. године поново омогућен, нестала је његова двостепеност. Усмена расправа је између два светска рата била правило, а након тога непостојећа, да би и данас досегла ниво изузетка. Неке битке у тој борби за равноправност странака тек треба да се добију. То је случај са овлашћењем суда да привремено уреди управну ствар, то јест да изрекне привремене мере у управном спору. Исто важи и за потпуно осамостаљивање ЗУС-а у односу на правила парничног поступка.

Специфичност управног спора у односу на друге врсте судских поступака, у којима се не суди ауторитативном поступању органа друге гране јавне власти, вероватно неће допустити да се икад дође до идеала потпуне равноправности тужиоца и туженог у управном спору. Утврђивање чињеничног стања од стране туженог, које претходи управном спору, решавање свих управних спорова у пуној јурисдикцији, одлагање извршења решења у свим случајевима у којима су тужбом оспорена, не постоји нигде у упоредном праву, нити је изгледно да ће икад постојати. И не треба да постоји, јер управа јесте грана јавне власти, једнако везана начелима законитости и правне државе, као и суд. Уз то, она остварује и штити јавни интерес у управном поступку. То ће увек оправдавати поменута одступања од једнакоправности странака у управном спору. Упрbe granted the reimbursement of costs in the case of success in the dispute.

This initial imbalance has been corrected with the passage of time. The plaintiffs gained some procedural rights more quickly – for example, the right to complete the lawsuit, to address the court and to take part in the oral hearing, while for some, like the possibility of delaying the enforcement of a challenged act after filing a lawsuit and reimbursement of the costs of proceedings, they had to wait for 140 years. The progress has not always been irreversible. After World War II, administrative disputes were abolished. When they were restored in 1952, its two-tier system disappeared. Oral hearings were the rule between the two world wars, after which they disappeared, and became an exception today. Some battles in the war for the equality of the parties are yet to be won. This is the case with the authority of the court to temporarily regulate an administrative matter, i.e. to impose provisional measures in an administrative dispute. The same applies to the full independence of ADA from the rules of civil procedure.

Due to the specific character of the administrative dispute in comparison with other types of court proceedings in which the authoritative action of a body belonging to another branch of power is not on trial, the ideal of full equality of the plaintiff and the defendant in the administrative dispute will probably never be achieved. Comparative law does not and probably never will recognize the complete ban on determination of facts by the defendant before the administrative dispute, the resolution of all administrative disputes in full jurisdiction and the delay of enforcement of challenged decisions in all cases. And it should not recognize this, because the public administration is a branch of public power, equally bound by the principles of legality and rule of law as the court. In addition to this, it realizes and protects the public

кос свему поменутом, унапређење поступка решавања управних спорова током времена било је успешно, а увођење (или боље речено, враћање) двостепеног управног судства у Србији предвиђено Националном стратегијом реформе правосуђа, прилика је за његово додатно побољшање.

interest in the administrative proceedings. This will always justify the above-mentioned departures from the equality of rights of the parties in the administrative dispute. Despite everything mentioned before, the gradual improvement of the procedure of resolution of administrative disputes has been successful, while the introduction (or, better said, restoration) of the two-tier administrative judiciary in Serbia, envisaged by the National Strategy of Judicial Reform, offers an opportunity for its additional improvement.

А. Ђ. АГОРИЋ, секретар Главне Контроле.

ОДЛУКЕ ДРЖАВНОГ САВЕТА

Агорић, А. Ђ., Одлуке Државног савета, Штампарија "Привредни преглед", Београд, 1928. године извор: Библиотека Правног факулетета Универзитета у Београду

Agorić, A. D., Odluke Državnog saveta, Štamparija "Privredni pregled", Belgrade, 1928 source: Law Faculty Library, University of Belgrade

$\Gamma \Lambda ABA V$

ВРСТЕ ОДЛУКА У УПРАВНОМ СПОРУ

Дејан Вучешић*

CHAPTER V

TYPES OF DECISIONS IN THE ADMINISTRATIVE DISPUTE

Dejan Vučetić*

1. Уводне напомене

Ова глава посвећена је, пре свега, "финалу" управног спора — коначном, мериторном одговору на питање тужиоца упућено његовим иницијалним актом, али и другим облицима претходног, како немеритор-

1. Introductory Remarks

This Chapter is dedicated primarily to the final part of the administrative dispute — the final decision on the merits of the dispute and answer to the plaintiff's question posed through his initial act, as well as to the other forms of preliminary decisions

^{*}Аутор је ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу.

^{*}Author is Associate Professor at the Faculty of Law of the University of Niš.

ног, тако и мериторног окончавања управног спора. Управни спор се може окончати и поравнањем, али пошто је његова правна природа више уговорног карактера оно неће бити у фокусу наше пажње. С обзиром на то да су се одлуке у управном спору у нашој земљи различито називале током 150 година његовог постојања (записници, саветска решења и закључци, судска решења, одлуке, пресуде итд.) одлучили смо да ову главу насловимо једним општим (збирним) појмом који би обухватио све конкретне историјске манифестације таквих одлука. Такође, с обзиром на карактер и циљ публикације одлучили смо да ову главу организујемо тако да у њој доминира хронолошко-историјски приступ у приказивању развоја овог правног института, иако је било простора и за друга, више теоријска систематизовања истражене грађе. Такође, таква систематизација грађе логички следи организационо усложњавање држава у којима се обављало решавање управних спорова.² Наш циљ био је заправо да покажемо како се историјски ширио обухват одлучивања о предмету управног спора, а тиме индиректно и снага правне државе у Србији.

either on the merits of the administrative dispute or not. An administrative dispute can also end by settlement, but since settlement, according to its legal nature, resembles a contract, it will not be in the focus of our attention. Since decisions issued in the Serbian administrative dispute had different names during the 150 years of the country's existence (minutes, Council decisions and conclusions, court rulings, decisions, judgments, etc.), in deciding on the heading of this chapter, we opted for a general (collective) term, one that would encompass all specific historical manifestations of such decisions. Similarly, in view of the character and purpose of the publication, we opted for a predominantly chronological/historical approach in the organization of this chapter in which the development of this legal instrument is presented, although there were other, more theoretical types of systematization that could have been applied on the researched material. Also, this type of systematization of the material logically follows the changes in the organizational complexity of states in which the resolution of administrative disputes was taking place.² In fact, our goal was to show how the scope of decision-making on the subject matter of the administrative dispute, and thus, indirectly, also the power of the rule of law in Serbia, increased through history.

¹ Више о поравнању, па и медијацији као начину за окончање управног спора види у: Зоран Томић, *Коменшар Закона о управним споровима са судском праксом*, Службени гласник, Београд 2010, (2010а), стр. 256 и даље.

Организација државних институција пратила је кретање од унитарне ка федералном типу државне организације, те опет ка унитарној држави.

¹ For more on settlement and mediation, as the ways of resolving administrative disputes, see: Zoran Tomić, Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom (Commentary of the Administrative Procedure Act with the Case Law), Official Gazette of the RS, Belgrade 2010, page 256 onwards.

Organization of state institutions followed up the evolution of forms of government, from unitary to the federal and, again, back to the unitary state.

Но, пре свега потребно је дати теоријску класификацију одлука на основне врсте које се могу доносити приликом решавања административних спорова, како би читалац могао да има јасну слику њихове еволуције у претходних век и по.

Прва, предмериторна врста одлука јесте одбацујућа одлука, којом се обично није захватало у питање законитости оспореног акта, већ је иницијални акт одбациван из формалних разлога. Потом, с обзиром на њихов однос према захтеву странке из инцијалног акта којим је покренут управни спор, одлуке се могу поделити на одбијајуће и уважавајуће одлуке. Уважавајуће одлуке се потом деле, наспрам овлашћења које поседује одлучујућа инстанција, на поништавајућу (касаторну) одлуку (одлуку ограничене јурисдикције), одлуку у спору пуне јурисдикције, одлуку због ћутања управе и декларативну одлуку.3 И заправо у анализи која следи у наставку ове главе пратићемо, хронолошки, како су се историјски уважавајуће одлуке јављале и развијале у више врста, почев од касаторних, па све до декларативних одлука. Ову најважнију поделу ћемо допунити и поделом, насталом на основу врсти инцијалних аката (тужби), на кондемнаторне (осуђујуће),

First of all, however, we should provide a theoretical classification of the main types of decisions that can be made in the resolution of administrative disputes, and provide the reader with a clearer view on their evolution in the previous century and a half.

The first type of decisions, issued before deciding on the merits, are decisions of dismissal, where the issue of legality of the challenged act was not reviewed, and the initial act was dismissed for formal reasons. Then, in view of the position taken on the request the party made in the initial act which opened the administrative dispute, decisions can be divided into the decisions of rejection and of approval. Decisions of approval are then divided, based on the authority of the decision-making body, into the quashing (annulment) decisions (decisions of limited jurisdiction), decisions in disputes of full jurisdiction, decisions on the silence of the administration and declaratory decisions.3 And, indeed, in the analysis provided later in this chapter we will present in a chronological order how decisions of approval appeared in history and evolved into several types, starting from cassation decisions and all the way to declaratory decisions. This classification, being the most important one, will also be supplemented by a classification of decisions based on the type of initial acts (lawsuits), into condemnatory, declaratory and constitutive

³ Поједини аутори, под утицајам француске доктрине, користе термин анулација уместо поништавања. Тако Иво Крбек, овлашћења одлучујуће инстанце групише у три врсте: констатацију, анулацију и мериторно решавање. Иво Крбек, *Право јуїославенске јавне уйраве - III књиїа (функционирање и уйравни сйор)*, Бирозавод, Загреб 1962, стр. 290 и даље.

Some authors, under the influence of the French doctrine, use the term *annulation* instead of annulment. Thus, Ivo Krbek divides the competences of the decision-making instance into three groups: declaratory decisions, annulation and decisions on the merits. Ivo Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave - III knjiga (funkcioniranje i upravni spor) (Yugoslav Public Administration Law – Book III (Functioning and the Administrative Dispute)).* Birozavod, Zagreb, 1962, page 290 onwards.

деклараторне (утврђујуће) и конститутивне (преображујуће) мериторне одлуке, типичном за управни спор у Немачкој.⁴

Наше излагање често се преплиће са расправом о предмету управног спора, која је детаљно изложена у глави III. То у појединим ситуацијама једноставно није било могуће избећи. Такође, приликом анализе врста одлука, било је неминовно дотаћи се и врста управних спорова, тако да ће текст садржати референце на основне врсте управних спорова у којима се поједине одлуке доносе.

До сазнања која се износе пред читалачку публику дошло се изучавањем примарне (изворних законских текстова) и секундарне литературе, релевантне научне грађе написане током сваког од периода које проучавамо. Оно што би анализи дало додатан квалитет, а за шта није било простора у раду, јесте у којој мери су поједине врсте одлука биле коришћене у свакодневном, стварном раду. Тако нешто остављамо за неку нову публикацију која ће бити објављена, надамо се, поводом неког будућег великог јубилеја.

(modifying) decisions on the merits, which are typical for the German administrative dispute.⁴

Our presentation frequently overlaps with a discussion on the subject matter of the administrative dispute, which is presented in detail in Chapter III. This was simply unavoidable in some situations. Also, while analyzing decision types, we had to touch upon the types of administrative dispute, and, as a result, this text will contain references to the main types of administrative dispute in which certain decisions are made.

Findings presented to the readers result from the research of the primary (original wordings of acts) and secondary sources, *i.e.*, the relevant research material written during each of the researched periods. This analysis would have had an additional quality had we been able to describe the extent to which some decision types were used in real, everyday work, but there was no room for such an analysis in the paper. Thus, we will leave something for another publication which will, hopefully, be published on the occasion of another important anniversary in future.

У основи овакве поделе је врста тужбених захтева. Види више у: Вук Цуцић, Уйравни сйор йуне јурисдикције - Модели и врсше (докторска дисертација), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, стр. 136-145.

⁴ This division is based on the type of claim in the lawsuit. For more information, see: Vuk Cucić, *Upravni spor pune jurisdikcije - modeli i vrste* (*PhD thesis*) (*Administrative Dispute of Full Jurisdiction – Models and Types*). Belgrade University School of Law, Belgrade, 2015, pages 136-145.

2. Врсте одлука у управном спору до Првог светског рата

2.1. Врсте одлука у доба Кнежевине Србије

Као што Кумануди наводи административни спорови се први пут јављају у нашем позитивном праву 1869. године, на основу одредби Намесничког устава из 1869. године и Закона о пословном реду у Државном савету из 1870. године. Према одредби чл. 90 Намесничког устава Савет је разматрао и решавао жалбе "противу министарских решења у спорним административним питањима." Административни спорови се покрећу жалбом појединца против министарских решења, а "одлука, којом би Савет такво једно министарско решење поништио, није никада коначна."5

Према одредби чл. 39 Закона о пословном реду у Државном савету из 1870. године жалба је прво испитивана "на општем састанку Савета, да се види да ли се тичу спора административног, и да ли је према томе, Савет надлежан да их реши". Ако је том приликом утврђена ненадлежност Савета онда се "жалитељ решењем извештава зашто му се жалба одбија". Заправо се радило о одбацивању жалбе због ненадлежности у претходном поступку, али као што видимо у то време још увек није

2. Types of Decisions in the Administrative Dispute until World War I

2.1. Types of Decisions in the Principality of Serbia

According to Kumanudi, administrative disputes appear for the first time in our applicable law in 1869, under the provisions of the 1869 Regents' Constitution and the 1870 Rules of Order at the Council of State Act. Under Article 90 of the Regents' Constitution, the Council reviewed and resolved appeals "against ministerial decisions in disputed administrative matters." An administrative dispute was initiated when an individual appealed against a ministerial decision and "a decision in which the Council quashes such a ministerial decision is never final."

Under Article 39 of the 1870 Rules of Order at the Council of State Act, appeals were initially examined "at the general meeting of the Council, to see whether they concern the administrative dispute, and whether, therefore, the Council has jurisdiction to resolve them." If the Council decided that it has no jurisdiction over the case, "the appellant is informed in a decision on why the appeal is rejected." This actually represented the dismissal of an appeal for the lack of jurisdiction in the preliminary procedure, but, as we can see, there the

⁵ Коста Кумануди, *Админисшрашивно йраво - друїа књиїа*, Слободан Јовановић, Коста Кумануди, *Основи јавної йрава Краљевине Србије*, Књижара Геце Кона, Београд 1909, стр. 49.

Slobodan Jovanović, Kosta Kumanudi, Osnovi javnog prava Kraljevine Srbije (Fundamentals of the Public Law of the Kingdom of Serbia), Kosta Kumanudi, Administrativno pravo - Druga knjiga (Administrative Law – Book Two), Geca Kon Bookstore, Belgrade, 1909, page 49.

постојала разлика између појмова одбијања и одбацивања, те је долазило до њиховог мешања. Такође, према одредби чл. 42 истог закона жалба се "одбијала" из разлога, јер није била благовремена. И на крају, према одредби чл. 43 Закона жалба је одбијана као неумесна (решењем које се жалитељу достављало преко надлежног министра) ако је Савет нашао "да решење управне власти, противу кога је жалба подигнута, није ни по начину ни по садржају противно закону".

Уколико је пак Савет нашао да је "решење управне власти противно прописима закона" прво је сачињавао писмене "примедбе" на то решење којима је "именовао" закон коме је решење "противно" и те примедбе давао министру (чл. 46). У случају да министар не "усвоји" примедбе он је био овлашћен "учинити савету своје противприметбе", Савет је, могао "по други пут изрећи своје решење и навести закон и побуде, које га утврђују у своме пређашњем посматрању" (чл. 48). Уколико би министар био незадовољан таквим решењем Савета он је, према тексту чл. 48, могао ствар изнети пред министарски савет, који би, у случају да се сагласи са министровим схватањем, могао тражити тумачење закона. Из ове, помало нејасне одредбе (у погледу форме одлуке) чл. 48, видимо зашто саветска одлука није била коначна, како то, између осталог, наводи Кумануди.

Прави увид у ефикасност управног спора тога периода (од 1871. до 1888. године), али и у врсте доношених одлука, пружа анализа записника саветских седница коју даје Данило Данић. Тако, овај аутор наводи да је прве године функционисања Савета као административног суда било "свега" четрдесет жалби од који су тридесетдве "одбијене као неумесне", "за то, што је

concepts of rejection and dismissal were not differentiated at the time and, therefore, mixed up. Also, under Article 42 of the same Act, the appeal was "rejected" for untimeliness. Finally, under Article 43 of the Act, the appeal was rejected as inappropriate (in a decision delivered to the appellant through the competent minister) if the Council found "that neither the manner nor the content of the appealed decision of the administrative authority is against the law."

If the Council established, however, that the "administrative authority's decision is against the provisions of the law" it first issued written "observations" to that decision, "naming" the law which the decision "is against" and submitted these observations to the minister (Article 46). If the minister failed to "uphold" the observations, he had the authority to "present his counter-observations to the Council," The Council could "issue its decision for the second time and quote the act and reasons that reaffirmed its previous finding" (Article 48). If the minister proved to be dissatisfied with this decision of the Council, under Article 48, he could present the matter to the Council of Ministers, which, if it agreed with the minister's view, could request that the Act be interpreted. Based on this, slightly vague provision (regarding the format of the decision) of Article 48, we can see why the Council decision was not final, as Kumanudi, inter alia, says.

A true insight in the efficiency of the administrative dispute in that period (between 1871 and 1888), and in the types of decisions made is provided by Danilo Danić in his analysis of minutes from the Council sessions. Thus, the author says that in the first year when the Council worked in the administrative court capacity there were "just" forty appeals, thirty-two of which "were rejected as inappropriate," "because the Council found that the administrative dispute

Савет нашао да у тим случајевима у опште не постоји административни спор". Остале жалбе Савет је "одбацио као неумесне". Дакле, као што видимо ниједна жалба није била усвојена. Ништа боља ситуација није била ни у каснијим годинама. Као што наводи Данић, од 1870. до 1880. године, "дакле за читаву једну деценију, Државни Савет није успео да установи једну сталну праксу", те се из његових протокола дало видети да је већину жалби одбацио, а да је временом и ширио

did not exist at all in those cases." Other appeals were "dismissed" by the Council "as inappropriate." As we can see, therefore, none of the appeals were upheld. The situation did not improve even later. According to Danić, between 1870 and 1880, "*i.e.*, throughout an entire decade, the Council of State failed to establish consistent case law", and its protocols show⁷ that it dismissed the majority of appeals and

- 6 Данило Данић, *Развишак админисшрашивної судсшва у Србији и осшале скуйљене расйраве из јавної йрава*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1926, стр. 30.
- 7 Данићева анализа показује да су протоколи са седница Државног савета у том периоду имали велики значај. Наиме, према одредбама чл. 9 Закона о пословном реду у Државном савету из 1870. године: "Кад савет ради по 3. тачки члана 90 устава у административним споровима, онда ће се бележити у протокол састанка и побуђења савета на којима ће се оснивати његове одлуке. Ако би се приметбе савета у овим административним споровима саопштавале дотичном министру усмено у самом саставу саветском, тада ће и те приметбе, као и противприметбе министра, долазити у протокол састанка укратко и разговетно. То исто чиниће се кад би министри и у другим приликама своје разлоге усмено на састанку савета изјављивали. Протоколи ови, ако их не би дотични министри у следећем састанку савета подписали, слаће им се кратким путем на подпис, и ако би они имали шта противу исправности или подпуности навода истих протокола односно њиховог говора приметити, имаће право то у једном од следећих састанака савету изјавити, и то ће се у протокол састанка тога дана забележити. Протокол састанка подписују сви они чланови савета, који су били на састанку, о коме исти протокол говори, а тако исто и секретар." Закон у чл. 10 наводи да сва акта која се у име Савета издају морају бити потпуно сагласна са протоколима састанка и "верна закључењу саветском".
- 6 Danilo Danić, Razvitak administrativnog sudstva u Srbiji i ostale skupljene rasprave iz javnog prava (Development of the Administrative Judiciary in Serbia and Other Collected Public Law Discussions), Geca Kon Publishing House and Bookstore, Belgrade, 1926, page 30.
- 7 Danić's analysis shows that protocols made at the Council of State sessions were very important in this period. In fact, according to the provisions of Article 9 of the 1870 Rules of Order at the Council of State Act: "When the Council is working in accordance with Article 90 item 3 of the Constitution in the case of administrative disputes, the meeting protocol will also include the reasons on which the Council's decisions will be based. If the observations of the Council in these administrative disputes are presented to the relevant minister verbally within the Council, then the observations and the minister's counterobservations will be included in the protocol of the meeting briefly and distinctly. The same will be done when the ministers present their reasons verbally at the Council meeting on other occasions. If the relevant ministers did not sign these protocols at the following Council meeting, they would be sent to them for signing using a shortcut and if they are dissatisfied with the accuracy or completeness or against the wording of the protocol, they have the right to state this that at one of the next Council meetings, and this will be recorded in the protocol of the relevant meeting. The protocol of the meeting is signed by all Council members who have attended the meeting to which the protocol relates, as well as the secretary." Article 10 of the Act says that all acts issued on behalf of the Council must be fully compliant with the meeting protocols and "faithful to the conclusions of the Council."

круг разлога одбацивања почевши да жалбе "одбија као неуредне", иако за тако нешто није имао изричитог основа у Закону о пословном реду о Државном савету. Наиме, као што је већ наведено, једини изричити законски основ одбацивања, у данашњем смислу речи, по том закону био је неблаговременост. У потоњој деценији, Државни савет почео је шире да гледа на питање своје надлежности, а број административних поступака се повећао. Године 1885. пред Саветом је било 112 жалби, од којих "су већина одбачене као ненадлежној власти поднете", а од преосталих Савет је само за њих 10 нашао да су умесне. 9

2.2. Врсте одлука у доба Краљевине Србије

Неколико година након доношења Устава Краљевине Србије из 1888. године, 2. фебруара 1891. године донет је и нови Закон о пословном реду у Државном савету са циљем да даље унапреди функцију решавања административних спорова. 10 Анализом његових одредби можемо закључити да је било одређених помака када су у питању одлуке Државног савета, пре свега, када су у питању називи и коначност одлука Савета. Према одредбама овог закона, Савет доноси закључке

that the scope of reasons for dismissal expanded over time, when it started to "dismiss (appeals) as disorderly," although the grounds for this practice were not explicitly provided in the Rules of Order at the Council of State Act.⁸ Indeed, as it has already been said, the only grounds for dismissal, in the present-day meaning of this term, provided by this Act, was untimeliness. In the following decade, the Council of State started looking at the issue of its jurisdiction more broadly and the number of administrative procedures increased. In 1885, the Council reviewed 112 appeals, "the majority (of which) was dismissed because they had been filed to an authority that did not have jurisdiction," and the Council found that only 10 of the remainder were appropriate.⁹

2.2. Types of Decisions in the Period of the Kingdom of Serbia

A few years after the adoption of the 1888 Constitution of the Kingdom of Serbia, a new Rules of Order at the Council of State Act was adopted on February 2, 1891, with the aim of making further improvements in the resolution of administrative disputes.¹⁰ Analyzing its provisions, we can conclude that certain steps forward were made in the parts referring to the Council of State decisions, primarily in terms

⁸ Детаљније о томе видети Д. Данић, стр. 37. Критику Данићевих схватања видети у глави IV.

⁹ Д. Данић, стр. 38.

Предмет административног спорења од те године постају и наредбе. Поставља се питање каква је правна природа наредбе која се може оспоравати у управном спору. О томе више у глави III.

⁸ For more detail on this, see Danilo Danić, page 37. For the critique of Danić's views, see Chapter IV.

⁹ Danilo Danić, page 38.

As of that year, orders also became the subject-matter of the administrative judicial review. The issue was raised of the legal nature of an order that could be challenged in the administrative dispute. More about this in Chapter III.

када решава по жалбама (чл. 29 и 72). Поред претходно наведених, као нови разлог "одбијања" жалбе, сада се јавља и неприлагање оспореног решења министровог, или његове наредбе (чл. 68). Најважнија промена у погледу одлука Државног савета јесте што оне сада постају коначне, односно обавезне за министра, а доносе се закључци којима се поништавају административни акти, али само када је повређен пропис у материјалном смислу, како наводи Данић. Анић такође наводи да "ова врста административног спора по својој правној природи одговара оној врсти административних спорова који су Француској познати под именом le contentieux de l'annulation", и да друге врсте административних спорова "по тада нашем законодавству нису биле познате".

Овде нам се чини да се по први пут одредбом чл. 81 Закона прописују и кондемнаторне карактеристике одлука, тј. закључака Савета. Наиме, том одредбом прописује се да "ако се при разматрању жалбе у седници саветској, увиди, да предмет није довољно извиђен, министар по закључку саветском наређује дослеђење, а после доноси ново решење, које саопштава жалитељу." Другим речима, ако чињенично стање није било потпуно утврђено, доносила се посебна врста закљу-

of names and finality of Council decisions. According to the provisions of this Act, the Council issues conclusions when it decides on appeals (Article 29 and 72).¹¹ A new reason for the "rejection" of an appeal, in addition to the already mentioned ones, is the failure to attach the challenged ministerial decision or order (Article 68). The most important modification pertaining to Council of State decisions was that they had become final, *i.e.*, mandatory for the minister, and conclusions annulling the administrative acts were issued, but only in the case of a substantive violation of a regulation, Danić says.¹² He goes on to say that "by its legal nature, this type of administrative dispute corresponds to the type of administrative dispute which is in France known as *le contentieux de l'annulation*", and that "our legislation at the time did not recognize" other types of administrative dispute.

It seems here that Article 81 of the Act for the first time introduces condemnatory characteristics of decisions, *i.e.*, conclusions of the Council. In fact, this provision says that "if it is determined, when an appeal is reviewed during a Council session, that the case has been insufficiently investigated, the minister will order the investigation to be supplemented in accordance with the Council conclusion and thereafter issue a new decision, which he will present to the plaintiff." In other words, if the facts of the case had not been established fully, a special type of conclusion was adopted, ordering the

Одредба чл. 29 каже да Савет доноси и решења када решава по жалбама, али се касније нигде у тексту не прецизирају ситуације када се доносе решења већ се све одлуке називају закључцима. Према одредби исто члана (29) закључци се "изводе из записника спремају за потпис под надзором и управом главног секретара Државног Савета".

¹² Д. Данић, стр. 42.

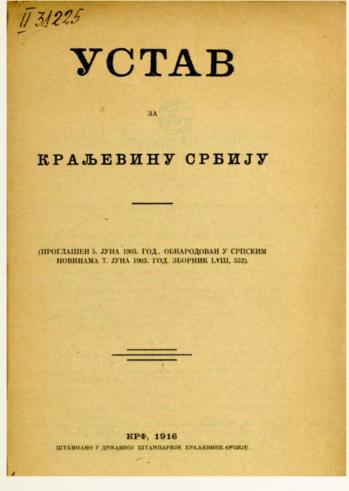
¹¹ Article 29 says that the Council also issues rulings when it decides on appeals, but the situations in which rulings are issued are never specified later in the text: instead, all decisions are referred to as conclusions. The same Article (29) says that conclusions are "made based on the record, prepared to be signed under the supervision and management of the secretary-in-chief of the Council of State."

¹² Danilo Danić, page 42.

чака којим се налагало министру да употпуни чињенице случаја.

Усшав из 1901. іодине (Айрилски усшав) значајно шири предмет управног спора. Устав из 1903. године у погледу управних спорова не мења ништа, а задржани су у важности Закон о уређењу Државног савета из 1901. године и Закон о пословном реду у Државном савету из 1902. године.

Три су се врсте административних спорова и пратећих одлука издиференцирале након Устава од 1901. године: спорови против министарских решења (административни спорови у ужем смислу), против указа и о ненадлежности министара. Спорови против указа и о надлежности министара били су "новина уведена реформом од 1901. године". Том приликом само



Устав за Краљевину Србију из 1903. године извор: Народна библиотека Србије

Constitution for Kingdom of Serbia from 1903 source: National Library of Serbia minister to complete the facts of the case.

The 1901 Constitution (the April Constitution) significantly broadens the subject matter of the administrative dispute. As regards administrative disputes, the 1903 Constitution makes no changes, and, in addition to this, the 1901 Organization of the Council of State Act and the 1902 Rules of Order at the Council of State Act remain in force.

After the 1901 Constitution, three types of the administrative dispute and relevant decisions were differentiated: disputes against ministerial decisions (administrative disputes in the narrow sense of the word), those against decrees and those on ministers' lack of jurisdiction. Disputes against decrees and those on ministers' lack of jurisdiction were something "new that was introduced through the 1901 reform." At that time, only the

¹³ Вид. чл. 5, Закона о уређењу Државної савеша и Закон о йословном реду у Државном савешу, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд 1902.

³ See, Article 5, Organization of the Council of State Act and Rules of Order at the Council of State Act), State Printing House of the Kingdom of Serbia, Belgrade, 1902.

су одлуке Државног савета у првом и трећем случају биле обавезујуће за органе управе. 14

Одлуке о сйоровима о указима¹⁵ се по први пут експлицитно јављају у Уставу из 1901. године (у непромењеном виду и у Уставу из 1903. године), иако се против њих још од 1869. године посредно могао водити управни спор — подношењем жалбе против решења министра који је премапотписао спорни указ. Кумануди их сврстава у врсту управних спорова:

"Сйор који йојединац води код Државної Савеша йройшв указа има исша обележја као администрайшвни сйор у йравом смислу речи, разлика је само у акйу уйравне власши йройшв која се йодноси жалба: у йрвом случају йо је указ, а у друјом министарско решење. Али и једни и друји сйорови йокрећу се на основу истој услова: йовреде йрава, и моју их водийи иста лица, йривайна или йравна." 17

Council of State decisions in the first and third case were mandatory for the administrative authorities.¹⁴

Decisions on disputes concerning decrees¹⁵ are mentioned explicitly for the first time in the 1901 Constitution (and also in an unaltered form in the 1903 Constitution), although one could engage in an administrative dispute against them indirectly as early as in 1869 by filing an appeal against the decision of the minister who had signed the disputed decree. ¹⁶ Kumanudi refers to them as to the following administrative dispute type:

"A dispute which an individual has at the Council of State against a decree has the same characteristics as the administrative dispute in the proper meaning of the word, the difference is only in the act of the administrative authority against which an appeal is filed: in the first case this is a decree, and in the second a ministerial decision. But both types of disputes are initiated on the basis of the same requirement: violation of a right, and the same persons, both private and legal, can engage in them." ¹⁷

- Расправу која се водила о томе да ли и одлуке донете у споровима вођеним против указа треба да имају обавезну снагу, и да ли су укази административни акти, детаљно обрађује Данић. Вид.: Д. Данић, стр. 43-44.
- "Указ је један административни акт, који издаје краљ као шеф управне власти заједно с министрима, без чијих премапотписа нема правне важности ни обавезне снаге." К. Кумануди, стр. 74. Спорове о указима Кумануди сврстава у административно-судску надлежност Државног савета заједно са административним споровима, споровима о ненадлежности министара, дисциплинским и кривичним споровима, споровима о сукобима (надлежности, Д. В.) и споровима по посебним законима. Таквом класификацијом, по нашем мишљењу, начињена је грешка, јер поједине врсте суђења које Кумануди наводи очигледно нису административни спорови.
- 16 К. Кумануди, стр. 74.
- 17 *Ibid.*, стр. 78.

- 14 A debate held on whether decisions adopted in disputes against decrees should be mandatory and whether all decrees were administrative acts is discussed in detail by Danić. V.: Danilo Danić, page 43-44.
- 15 A decree is an administrative act issued by the king as the head of administrative authorities together with ministers, without whose signatures there can be no legal validity or binding nature."
 - Kumanudi, page 74. Kumanudi places disputes on decrees in the administrative judicial competence of the Council of State together with administrative disputes, disputes on the ministers' lack of jurisdiction, disciplinary and criminal cases, cases on the conflicts (of jurisdiction author's note) and disputes under special acts. In our opinion, a mistake was made in this classification because some types of trials listed by Kumanudi are obviously not administrative.
- 16 Kumanudi, page 74.
- 17 Kumanudi, page 78.

Међутим, разлика је у правном дејству одлуке Државног савета и огледа се у томе што се укази не поништавају већ укидају. Одлуке против указа нису биле дефинитивне нити коначне, и зато је, из нашег угла, проблематично да ли су оне уопште могле бити испитиване у управном спору.

Одлуке у сйоровима о минисйарској ненадлежносйи. - Ненадлежност министра, као разлог за поништење министарског решења експлицитно се јавља тек по Уставу из 1901. (и 1903) године. ¹⁹ О њима Кумануди бележи следеће:

"У ову їруйу улазе они сйорови који се воде: йройиву минисйарских решења, донесених йо йредмейима за које минисйар није йо закону надлежан, или који йрелазе круї њейове законом одређене надлежносйи."

Специфичност ових спорова огледа се у томе што су оспоравана министарска решења била доношена у првом степену односно "непосредно, а не и против оних којима одобрава или ништи одлуке нижих управних и самоуправних органа", односно решења доношених у другом степену када "по пракси код Државног Савета, ненадлежност или прекорачење надлежности постоји и онда кад министар, остајући у границама атрибуција, које су му дате законом о Централној Управи, потврди једну одлуку за коју нижа управна власт није била надлежна или је прешла обим своје надлежности: министрово решење и ако је правилно, може ипак бити повод спору, јер се њиме реализује једна неправилна административна акција." Овде се радило о српској вер-

However, the difference lies in the legal effect of a Council of State decision and is reflected in the fact that decrees are revoked, rather than quashed. Decisions against decrees were neither definitive nor final, which is why, from our angle, it is debatable whether they could have been reviewed in the administrative dispute at all.

Disputes regarding ministers' lack of jurisdiction. A minister's lack of jurisdiction, as a reason for quashing a ministerial decision is specifically mentioned only in the 1901 (and 1903) Constitutions. ¹⁹ This is what Kumanudi says thereon:

"This group includes the disputes held: "against ministerial decisions, issued within cases in which the minister has no jurisdiction by law, or which exceed his jurisdiction as defined by law."

These disputes were specific because challenged ministerial decisions were adopted in the first instance, *i.e.*, "directly, and not against those to whom the decisions of lower administrative and self-government authorities were approved or annulled," *i.e.*, decisions adopted in the second instance when, "according to the case law of the Council of State, there is a lack or excess of jurisdiction even when a minister, remaining within the limits of competences given to him under the law on Central Administration, reaffirms a decision for which the lower administrative authority did not have jurisdiction or where its jurisdiction is exceeded: even if appropriate, the minister's decision can still cause a dispute, because it performs an improper administrative action." This was the Serbian version of the French dispute concerning the excess of jurisdiction (*exces de pouvoir*). ²¹

¹⁸ Ibid., стр. 135.

¹⁹ *Ibid.*, стр. 96.

²⁰ Ibid., стр. 97.

¹⁸ Kumanudi, page 135.

¹⁹ Kumanudi, page 96.

²⁰ Kumanudi, page 97.

²¹ S. Popović, *O upravnom sporu (On the Administrative Dispute).* Naučna knjiga, Belgrade, 1955, page 18 onwards.

зији француског спора због прекорачења надлежности (exces de pouvoir). 21

Кумануди сматра да их законодавац издваја у посебну категорију спорова које је решавао Државни савет из неколико разлога. Прво, јер се они могу водити кад је министровим решењем повређен било један интерес, било једно право. Повређени интерес може бити "не само материјалне, него и моралне природе...". И друго, "док се код оних искључиво узима у заштиту право приватног или правног лица, дотле је код ових циљ коме се тежи: не толико да се констатује да постоји повреда права или интереса, колико да се утврди сама неправилност која је учињена од стране управне власти". 22

Одлуке о одбацивање жалбе. - Број разлога за доношење ових одлука битно је проширен (в. одредбе чл. од 22 до 26 Закона о пословном реду у Државном савету), и добија савремене обрисе, ако изузмемо чињеницу да су се жалбе одбацивале и у ситуацијама када је требало да буду одбијане. Жалба ће бити одмах одбачена (без уласка у меритум ствари):

- 1. када је "непрописним путем послана";
- 2. када "није имала све прилоге који морају ићи уз њу" (неуредна);
- 3. што "није поднесена у одређеном року" (када се сматра неблаговременом). 23

Kumanudi believed that the legislator had placed them into a separate category of disputes resolved by the Council of State for several reasons. First of all, because they could be held when a ministerial decision violated either an interest or a right. The violated interest could be "not only financial, but also ethical..." and secondly, "while in the other case, the sole protection is provided to a natural or legal person, in this case, the desired goal is not as much to note that there is a violation of a right or interest as it is to determine the irregularity itself caused by the administrative authority."²²

Decisions on the dismissal of appeals. The number of reasons for the issuance of these decisions was significantly expanded (see, provisions of Articles 22 to 26 of the Rules of Order at the Council of State Act), and they were given modern outlines if we disregard the fact that appeals were dismissed even when they were supposed to be rejected. An appeal would be dismissed immediately (without deciding on the merits):

- 1. If it was "sent through inappropriate channels,"
- 2. If "it does not have all attachments it was supposed to have" (incomplete or incomprehensible),
- 3. If "it has not been filed within the set deadline" (when it is regarded as untimely).²³

Appeals were also rejected if the Council of State did not have jurisdiction. However, in those cases, the Council of State reviewed the contents of the appeal and examined the nature

С. Поповић, *О уйравном сйору*. Научна књига, Београд 1955, стр. 18 и даље.

²² К. Кумануди, стр. 98. Овде наилазимо на зачетак утврђујуће одлуке, која ће потпуну форму добити век касније.

²³ Івід., стр. 131.

²² Kumanudi, page 98. What we have here is an embryo of declaratory decisions, whose shape will be completed a century later.

²³ Kumanudi, page 131.

Жалба је била одбацивана и из разлога ненадлежности Државног савета. Међутим, тада је Државни савет улазио у разматрање садржине жалбе и испитивао природу предмета, односно спора како би дошао до одговора на питање да ли се предмет који је у жалби "изложен" налази у кругу његових "атрибуција", односно надлежности.²⁴

"Али, чим се овим расмашрањем и исйишивањем йоказало да жалба садржи нешто "о чем Државни Савет није надлежан да решава", она ће бити одмах одбачена, на основу овоја мотива: што је "ненадлежној власти йоднесена."²⁵

Исто се односи и на одлуке којима се жалба *од- бацивала као неумесна*, ако Државни савет нађе да је жалба поднесена против указа, или министарских решења или решења и пресуда других власти неоснована. Иако је, што је данас случај, требало да буде одбијана када је неоснована.

Меришорне одлуке Државної савеша (1901. и дале). - Као што наводи Кумануди,²⁶ у овом периоду Државни савет доноси две врсте одлука. Прве су оне којима "оснажава" одлуке управних власти, а жалбу правног или приватног лица "одбацује" као неумесну. И другу врсту касаторних, конститутивних и/или кондемнаторних одлука (решења) којима се поништавају одлуке управних власти, односно укази оглашавају неважећим, чиме се признавала "умесност" жалбе.²⁷

of the case, *i.e.*, dispute, in order to be able to tell whether it had jurisdiction over the case "presented" in the lawsuit.²⁴

"But, as soon as this review and examination showed that an appeal contained something "over which the Council of State does not have jurisdiction," it was immediately dismissed on the following grounds: because it was "filed to the authority that does not have jurisdiction." ²⁵

The same applied in the case of decisions *dismissing* an appeal *as improper*, if the Council of State found that the appeal against a decree or a ministerial decision or a decision and judgment of other authorities was unfounded. Although, like today, it should have been rejected if unfounded.

The Council of State decisions on the merits (1901 and later). According to Kumanudi,²⁶ in this period, the Council of State issues two types of decisions. The first were those "reinforcing" the decisions of administrative authorities, and "dismissing" the lawsuit of a natural or legal person as inappropriate, while the other type consisted of cassation, constitutive and/or condemnatory orders (rulings) which quashed the decisions of administrative authorities or pronounced decrees null and void, thus acknowledging the "appropriateness" of the appeal.²⁷

The quashing was always "direct." As a result of a decision on quashing (and a decision on the cancellation (*ex nunc* termination) of a decree), the administrative authority, firstly, has the obligation to start reviewing the administrative matter again ("reopen the hearing on the administrative dispute"), where a new decision (if its adoption is necessary) had to be

²⁴ *Ibid.*, стр. 131.

²⁵ *Ibid.*, стр. 132.

²⁶ *Ibid.*, стр. 72.

²⁷ Ibid., стр. 133.

²⁴ Kumanudi, page 131.

²⁵ Kumanudi, page 132.

²⁶ Kumanudi, page 72.

²⁷ Kumanudi, page 133.

Поништавање је увек "непосредно". Последице решења о поништају (и одлуке о укидању важности указа) јесу, прво, обавеза управне власти да приступи поновном решавању управне ствари ("поновном расправљању управног спора"), којом приликом нова одлука (уколико је потребно њено доношење) мора бити у свему сагласна са правним и фактичким стањем констатованим решењем Савета и, друго, да поништена одлука престаје да важи, односно да се "приватно лице враћа у сва права, која су му призната саветским решењем." Међутим, и даље се јавља проблем од кога је управни спор патио и касније, а то је да "обавезна снага решења административног суда није гарантована никаквом санкцијом, вшто као последицу има то да "од воље управне власти зависи хоће ли поништену одлуку заменити новом".

Посебан облик "усвајајуће", а прећутне одлуке коју је било могуће донети у спору о министарској ненадлежности на основу чл 27 Закона о пословном реду објашњава Кумануди:

"Међушим, до одлуке о жалби може у ойшше и не доћи, и свако даље решавање било би йрекинушо, кад би минисшар на сасшанку Савеша, усмено, или у йослашом објашњењу, йисмено, изјавио "да се слаже с йосмашрањем Државноїа Савеша, и да ће у шом смислу издаши жалиоцу решење". Ова одредба, као шшо се види, односи се искључиво на минисшарска решења, дакле не обухваша ни указе ни решења и йресуде других власши. Сем шоїа, минисшар је и шада дужан да

fully compliant with the legal and factual state noted in the Council decision and, secondly, the quashed decision was no longer valid, *i.e.*, the "natural person restores all rights recognized in the Council decision." However, the administrative dispute continued to suffer as a result of the same problem which remained in existence even later, and that was that the "mandatory effect of the administrative judicial decision is not guaranteed by any sanction,"²⁸ and as a result "it depends on the will of the administrative authority whether the annulled decision will be replaced by a new one."

A special type of decisions of tacit "approval," which could be issued in disputes on a minister's lack of jurisdiction under Article 27 of the Rules of Order Act is explained by Kumanudi:

"However, a decision on an appeal may never be adopted, and any further review would stop when a minister, at the Council meeting, verbally or in a written explanation, stated that "he agrees with the view of the Council of State, and that, in this context, he will issue a decision to the plaintiff." This provision, as we can see, refers only to the ministerial decisions, i.e., does not include decrees or decisions and judgments of other authorities. Also, even in this case, the minister is required to issue a decision "compliant with the observations of the Council of State," i.e., a decision to that effect, had it been made. The procedure in this case is the following: the Council acknowledges the minister's statement, informs the plaintiff that he is going to be issued another decision and informs the minister in a letter that it has already notified the plaintiff thereof."²⁹

²⁸ *Ibid.*, стр. 73.

²⁸ Kumanudi, page 73.

²⁹ Kumanudi, page 133-134.

решење изда "саїласно с йримедбама Државної Савеша", дакле у оном исшом смислу како би іласило йо одлуци, да је донеша. Посшуйак је у овом случају овај: Савеш узима на знање минисшрову изјаву, извешшава жалиоца да ће добиши друго решење и минисшру јавља йисмом, да је шо жалиоцу већ саойшшио."29

Посматрано из угла данашњег ЗУС-а овде недостаје одлука којом се обуставља поступак.

Одлуке у сйору збої ћушања уйраве. - Да би поништио решење у управном спору Државни савет мора да утврди следеће чињенице: 1) да постоји право приватног или правног лица; 2) да је оно повређено; и 3) у чему се састоји повреда тог права. 30 Коста Кумануди се супротставља закључку који се могао извести из недостатка одговарајућих законских норми да "повреде права не може бити ако није било административне радње", наводећи да би такво гледиште "давало маха врло великим злоупотребама". Зато, наставља даље овај аутор, "појединци треба да буду заштићени исто тако од ћутања администрације, као и од њених аката", упркос томе што у "нашем законодавству о томе Looking from the aspect of present-day ADA, we can observe that a decision permanently suspending the proceedings is absent in this case.

Decisions in disputes due to the silence of the administrative dispute, the Council of State had to determine the following facts: 1) that the natural or legal person had a right, 2) that the right was violated, and 3) the nature of violation of this right.³⁰ Kosta Kumanudi opposes the conclusion that could have been made as a result of absence of relevant legal provisions, according to which "there can be no violation of rights if there has been no administrative activity," stating that such a viewpoint "would result in wide-spread abuse." This is why the author goes on to say, "natural persons should be equally protected from the silence of the administration and from its acts," although "there are no particular regulations thereon in our legislation." ³²

²⁹ Івід., стр. 133-134.

³⁰ Више о разлозима поништаја административних аката тога доба види у: Лазо Костић, *Разлози йонишшаја уйравних акаша од сшране уйравних судова*, Штампарија Драг. Грегорића, Београд, прештампано из "Службеног гласника" Министарства унутрашњих послова бр. 10 од 1. октобра 1939. (1939а)

³¹ К. Кумануди, стр. 93.

³⁰ For more information on the reasons for the quashing of administrative acts in that period, see, Lazo Kostić, Razlozi poništaja upravnih akata od strane upravnih sudova (Reasons for the Annulment of Administrative Acts by Administrative Courts), the Drag. Gregorić Printing Office, Belgrade, re-printed from the Official Journal of the Ministry of Internal Affairs No. 10 of October 1, 1939.

³¹ Kumanudi, page 93.

³² Kumanudi, page 94. In continuation, Kumanudi says that the existence of such a legal remedy can be derived "from relations that exist between ministers and lower officials on the one hand, and self-government bodies, on the other: when a natural person files a lawsuit, the minister will either order them or warn them to make a decision on an issue within their jurisdiction or he will decide on it instead. But, a lawsuit against the minister may be filed to the Council of State when he himself does not want to undertake the necessary measures and has not made a decision within more than three months. ".

нема никаквих нарочитих прописа". Такође у овом периоду се јављају захтеви за увођењем спора пуне јурисдикције. Кумануди наводи да су све одлуке Државног савета биле касационе природе и да није било могућности за одлучивање у спору пуне јурисдикције. Државни савет својим одлукама "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. Он нема право самосталног кретања, него мора остати у границама акта која су створиле власти..." Или, како је писао Данић, Државни савет није имао право на "реформацију аката управне власти".

Још један начин којим се окончавао административни спор у то доба јесте *йоравнање*. Поравнање у једном спору између државе и приватних лица може се извршити само с пристанком Државног савета. Тај се пристанак од њега тражи пошто се странке већ споразумеју, али пре него што се, према \$145 грађанског судског поступка, потпише *йрошокол*, јер Савет има да испита, на основу аката процедуре, каква би корист могла отуда произићи по државне интересе. 35

Also in this period, requests were heard in favor of the introduction of a dispute of full jurisdiction. Kumanudi said that all Council of State decisions were of the cassation nature and that there was no possibility for deciding in a dispute of full jurisdiction. Through its decisions, the Council of State "steers the administrative action to the lawful and correct path, but cannot change it itself: it does not resolve disputes, but provides a basis on which they should be resolved. It must stay within the limits of the act generated by the authorities, but not go beyond it on its own..." Or, according to Danić, the Council of State did not have the right to "reform the acts of administrative authorities."

Another way to settle an administrative dispute at the time was through *settlement*. Settlement between the state and natural persons in a dispute could take place only with the approval of the Council of State. The approval was requested from it once the parties had already made an agreement, but before a *protocol* was signed according to \$145 of the Civil Court Procedure, because the Council was to examine, on the basis of procedural acts, how state interests could benefit from it.³⁵

³² Ibid., стр. 94. Кумануди у наставку наводи да се постојање таквог процесног средства може извести "из односа који постоје између министара и нижих чиновника, с једне, и самоуправних тела с друге стране: по жалби приватног лица министар ће им наредити или опоменути их, да о једном питању, које спада у њихову надлежност, донесу одлуку, или ће га сам решити, на место њих. Али, и против министра, када ни сам неће да приступи потребним мерама, може се жалба поднети Државном Савету, ако за време од три месеца није донео никакву одлуку".

³³ Івід., стр. 149.

³⁴ Д. Данић, стр. 53.

³⁵ К. Кумануди, стр. 62.

³³ Kumanudi, page 149.

³⁴ Danić, page 53.

³⁵ Kumanudi, page 62.

ЛРЖАВНИ САВЕТ

Кражевине Југославије

Bp.19975/29

8 децембра 1930 године

Београд

энцидоцэн диалитоон итий индейсту имер, эки илидт инт до удон у в

ты высменя понедения веговог величанства александра 1.

Краља Југославије

во сменя в уположения примавни савет

у свом III Одељеву састављеном од претседника Раичевића Мило сава, чланова: Пауновића Светислава Вилдовића Антонија, Нешића Стевана, Спасојевића Јанка и деловође секретара Кикића Момчила, узео је у расматрање тужбу Главне контроле бр.117198/I-28 поднету противу указа - ресор Министра Правде од 29 довембра 1928 год. бр.76596, којим је Вуковојац Жарко, као државни тужилац шесте групе прве категорије, унапређен за старешину државног тужиоштва прве категорије четврте групе. Пошто је проучио тужбу, оспорено решење и остале акте, који се на овај предмет односе, као и одговор Министров на тужбу послат писмом од 14 маја 1929 год. Бр.II.36531, Државни Савет је по констатовању да Министар Правде и Претседник Министарског Савета нису одговорили на примедбе о указу учињене од Државног Савета, нашао:

У чл.57 закона о чиновницима прописани су минимални рокови службе, које службеник мора провести у нижој групи, да би могао добити положај више групе. Да би се мога добити положај 5 групе I категорије потребно је према овом пропису, најмање 12 година службе. За веће групе од 5 нису истина никакви рокови прописани, али да би службеник могао добити положај веће групе мора испувавати бар оне услове, који су прописани за исту групу. У 4 групу према томе не може бити постављен службеник, који не испувава услов прописан за 5 групу.

Вуковојац, који је оспореним указом постављен у 4 групу І категорије, није имао до дана указа ни 12 година службе, колико је прописано за 5 групу, па стога није могао бити у исту постављен.

Твррење у одговору на тужбу, да Вуковојац испуњава услове прописане у законском чланку XXXIII из год. 1871, који важи за државне тужиоце на територији Војводине где је он и постављен и да је сто-

./.

га указ правилан, Државни Савет није узео у обзир, јер је Вуковојац морао испувавати поред услова из тога закона још и услове из закона о чиновницима, па и услов из чл.57 тога закона. Ово стога што је положај државног тужиоца предвиђен уредбом о разврставању и у нижим групама, а у коју од тих група може један службеник бити постављен, меродавне су одредбе закона о чиновницима, а не одредбе из наведеног законског чланка.

Према изнетоме спорни указ је противан закону у колико се односи на именованог Вуковојца

Са изложенога, а на основу чл.17 и 34 закона о Државном Савету и управним судовима. Државни Савет

ПРЕСУБУЈЕ:

да се указ од 29 новембра 1928 год. бр.76596 — (ресор Министра Правде) ПОНИШТИ у колико се односи на Вуковојца Жарка.

Пресурено у III одељењу Државног Савета (8) осмог децембра 1930 год. бр.19975/29.

Секретар,

Muchily

Претседник III Одежева Државног Савета,

У чи. БУ законя о чиновийним прописони су минивами рокоми одужбе, које одумбеник мора провести у никој група, да би могае добити положеј више група. Да би се нога добити положеј 5 група I катего рије нотросно је прама овси пропису, најмање 12 година одумбе. За не трупе од 5 имар мотина нимамии рокоми пропасани, дли да би одумбеним могае добити подомај зеће групе нога менувалати бар оне услове који су прописани за исту групу. У 4 групу према томе не може бити поставан саджбеник, који не менувала услов прописан за 5. групу.

Вуковојец, који је оспорвни указом поставлен у 4 групу 1 категринје, није нико до дона украе ни 12 година одумје, колико је прогивањо за 5 групу, на отога није ногао бити у ноту поотваљен. Таррење у одгонору на тукбу, да Вуковојац конужени услове прописане у законском членку XXXIII на год. 1671, који важи за држан

не тумноце на територији Војводина где је он и поставлен и да је от

Gab.

Gab.

Одлука Државног савета од 8. децембра 1930. године извор: колекција проф. др Марка Давинића

Decision of the Council of State of 8th December 1930 source: prof dr. Marko Davinic's collection

3. Врсте одлука у управном спору између два светска рата

Државна организација у којој се одвијало решавање управних спорова, након Првог светског рата се усложњава, а Краљевина Србија, иако у бити и даље руковођена монархијским принципом, прво постаје део Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а потом, од 1929. године и Краљевине Југославије. Видовданским уставом из 1921. године, уводи се двостепено управно правосуђе, подељено између управних судова и Државног савета. Такође, треба имати на уму да је у овом периоду донет први Закон о општем управном поступку (9. новембра 1930. године) што је додатно утицало на рад и одлуке у управним споровима.

После Првог светског рата најважнији тренутак за питање које проучавамо јесте доношење Закона о Државном савету и управним судовима из 1922. године³⁷ и Уредбе о пословном реду у Државном савету и

3. Types of Decisions in the Administrative Dispute Between Two World Wars

The form of government within which administrative disputes were resolved became more and more complex following World War I, and the Kingdom of Serbia, although essentially still guided by a monarchical principle, first became a part of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, and then, after 1929, a part of the Kingdom of Yugoslavia. The 1921 St Vitus' Day Constitution introduces two-tier administrative judiciary, divided between administrative courts and the Council of State. We should also bear in mind the fact that the first General Administrative Procedure Act was adopted in this period (November 9, 1930) which additionally affected the work and decisions in administrative cases.

After World War I, the most important event for the topic of our research is the adoption of the Council of State and Administrative Courts Act in 1922³⁷ and a Decree on the Rules of Order at the Council of State and Administrative

³⁶ Види више у глави II. Вид. такође: Марко Давинић, "Двостепено управно судство у Краљевини Југославији", *Правни живош*, 10/2017, стр. 285-286.

³⁷ Закон о Државном савешу и уйравним судовима и Закон о йословном реду у Државном савешу и уйравним судовима са йраксом Државної савеша, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а. д., Београд 1938.

For more information, see **Chapter II**. See also: Marko Davinić, Dvostepeno upravno sudstvo u Kraljevini Jugoslaviji (Two-Tier Administrative Judiciary in the Kingdom of Yugoslavia), *Pravni život No.* 10/2017, page 285-286.

Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima i Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima sa praksom Državnog saveta (Council of State and Administrative Courts Act and Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act with the Council of State Case Law), Geca Kon Publishing House and Bookstores, JSC, Belgrade, 1938.

управним судовима (од 5. септембра 1922. године)³⁸ која 1929. године постаје Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима.³⁹

Хијерархијски посматрано, одлуке се сада могу поделити на оне које доносе управни судови и Државни савет у првом степену, које носе исте карактеристике, али се, по први пут, јављају и одлуке које доноси Државни савет по жалбама на пресуде управних судова у другом степену.

Одлуке у йрешходном йосшуйку. - Према одредби чл. 24 ЗДС-а тужбе су се могле одбацити (одлуком) као неблаговремене, уколико није изјављена жалба другостепеном органу (а могла је бити изјављена), уколико тужилац није имао активну легитимацију и уколико је суд о тужби већ коначно одлучио. Према одредбама чл. 19 Закона о Државном савету и управним судовима тужба се могла одбацити и због надлежности редовних судова, односно одлучивања органа управе на основу слободне оцене! Како наводи Костић у питању је била тзв. "ексцепција због дискреционог одлучивања" чија специфичност је била то што је њу морао да истакне тужени орган. 40

Courts (of September 5, 1922)³⁸ which in 1929 became the Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act.³⁹

In terms of hierarchy, decisions could now be divided into those adopted by administrative courts and the Council of State in the first instance, which maintained the same characteristics, but, for the first time, we could also see second-instance decisions of the Council of State on appeals against administrative court judgments.

Decisions in the preliminary procedure. Under Article 24 of the Council of State Act, lawsuits could be dismissed (by a decision) as untimely, if an appeal had not (but could have) been filed to the second-instance authority, if the plaintiff did not have right to file a lawsuit and if the court had already made a final decision on the lawsuit. Under Article 19 of the Council of State and Administrative Courts Act, a lawsuit could also be dismissed because of the jurisdiction of the courts of regular jurisdiction, or because of a discretionary decision issued by an administrative body! According to Kostić, this was the so-called

³⁸ Закон о Државном савешу и уйравним судовима са Уредбом о йословном реду у Државном савешу и уйравним судовима, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1927.

³⁹ Закон о йословном реду у Државном савешу и уйравним судовима са изменама и дойунама од 29. децембра 1929. їодине са йраксом Државної савеша и уйравних судова, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1930.

⁴⁰ Лазо Костић, Судбина дискреционих управних аката пред управним судовима, у: Лазо Костић, Сабрана дела – друїи шом - Админисшрашивно йраво, ЗИПС СРС, Београд 2000, (2000), стр. 992.

Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima sa Uredbom o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima (Council of State and Administrative Courts Act with Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Decree), Geca Kon Publishing House and Bookstore, Belgrade, 1927.

³⁹ Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima sa izmenama i dopunama od 29. decembra 1929 sa praksom Državnog saveta i upravnih sudova (Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act with Amendments of December 29, 1929 with the Council of State and Administrative Courts Case Law), Geca Kon Publishing House and Bookstore, Belgrade, 1930.

Према одредби чл. 26 ЗДС-а до одбацивања је могло доћи и из других формално-процесних разлога, и то без одржавања усмене расправе. И даље се није разликовало одбијање тужбе која се одбацивала пресудом, у ситуацијама у којима се данас одбија.⁴¹

Меришорне одлуке. - Ово је период када се заиста "драстично" шири број могућности за мериторно одлучивање, након што се тужба "уважи". Како, када су у питању одлуке Државног савета, тако и када су у питању одлуке управних судова. Наиме, поред "класичне" касаторне, поништавајуће одлуке, њима се сада, по први пут експлицитно даје могућност доношења одлуке у спору због ћутања управе, и по први пут се нормира могућност одлучивања у спору пуне јурисдикције! У овом периоду наука управног права досеже ниво који је и данас тешко превазићи. Као илустрацију на овом месту навешћемо само изванредну Костићеву анализу разлога за поништавање управних аката која се и данас може препоручити за читање. 42

"exception due to discretion" and its specific feature was that it could have been filed by the sued authority. 40

Under Article 26 of the Council of State and Administrative Courts Act, the lawsuit could be dismissed for other, formal and procedural reasons, without the holding of an oral hearing. Difference was still not made between the rejection and dismissal of a lawsuit and the dismissal was done in situations in which today a lawsuit would be rejected.⁴¹

Decisions on the merits. This period saw a real and "drastic" increase in the number of possibilities for deciding on the merits after the lawsuit is "upheld". This applies equally to the Council of State and administrative court decisions. In fact, this was the first time they had explicitly been given the possibility to issue decisions on the silence of administration in addition to the "classical" decisions of cassation or annulment, and the first time that the possibility of deciding in a dispute of full jurisdiction had been regulated! In this period, administrative law science reaches the levels that are difficult to exceed even today. As an illustration, we will quote only Kostić's excellent analysis of the reasons for the

⁴¹ Вид. чл. 34 Закона, који каже: "Пресудом се тужба или одбацује или у важава. У овом другом случају управни акт се поништава пресудом управног суда."

⁴² Л. Костић, (1939а).

Lazo Kostić, Sudbina diskrecionih upravnih akata pred upravnim sudovima, u: Lazo Kostić, Sabrana dela – Drugi tom - Administrativno pravo, ZIPS SRS (The Fate of Discretionary Administrative Acts at the Administrative Courts in: Lazo Kostić, Collection of Works – Volume Two – Administrative Law, ZIPS SRS), Belgrade, 2000, page 992.

See, Article 34 of the Act, which says: "A lawsuit is either dismissed or upheld by a judgment. In the latter case, the administrative act is quashed by a judgment of the Administrative Court."

Одлуке о йонишйају. - Како Данић наводи функција управних судова ограничена је само на поништај две врсте управних аката — неисправних по форми и/или незаконитих управних аката. Већ тада се недостављање списа од стране туженог органа подводило под непотпуно утврђено чињенично стање и тужба се усвајала. Све што се тиче одлука у поступцима против указа и министарских решења остало је исто као и у претходном периоду и налазило се у надлежности Државног савета, па то нећемо понављати. 43

Одлуке у спору због ћутања администрације. - Према одредби чл. 22 Закона о Државном савету и управним судовима:

"Ако шужилац у шужби наведе да није моїао добиши никакво решење од надлежне уйравне власши за шри месеца, рачунајући од дана када їа је йоново нарочишим акшом шражио, суд је дужан извидеши да ли је њеїов навод исшиниш, йа ако се исшинишосш навода ушврди, узеће шужбу у йосшуйак као да су захшеви шуженоїа били одбијени од надлежне власши".44

У питању је било *друїосшейено ћушање уйраве*. ⁴⁵ У пракси је, како наводи Франтловић, Државни савет поступао несагласно наведеној одредби, јер је тражио да тужилац поднесе доказе о томе да није могао добити

annulment of administrative acts which can be recommended as literature even today.⁴²

Decisions on quashing. According to Danić, the role of administrative courts is limited to the quashing of just two types of administrative acts — those with the incorrect format and/or illegal administrative acts. Even at that time, the failure to submit a case file by the sued authority was regarded as a case of insufficient determination of fact and the lawsuit was upheld. As regards decisions in the procedures against decrees and ministerial decisions, everything remained the same as in the previous period and was within the competence of the Council of State, so there is no need for repeating it.⁴³

Decisions in disputes due to the silence of the administration. Under Article 22 of the Council of State and Administrative Courts Act:

"If the plaintiff says in the lawsuit that he could not get a decision from the competent administrative authorities within three months, counting from the date when he repeated his request in a separate act, the court is required to examine whether his claim is truthful, and if it proves to be so, it will

⁴³ Д. Данић, стр. 75.

⁴⁴ Боривоје Франтловић, Закон о йословном реду у Државном савешу и уйравним судовима са изменама и дойунама од 29. децембра 1929. їодине са йраксом Државної савеша и уйравних судова, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1930, стр. 55.

⁴⁵ Б. Франтловић, стр. 57.

⁴² Lazo Kostić, *Razlozi poništaja upravnih akata od strane upravnih sudova (Reasons for the Quashing of Administrative Acts by Administrative Courts)*, the Drag. Gregorić Printing Office, Belgrade, re-printed from the Official Journal of the Ministry of Internal Affairs No. 10 of October 1, 1939.

⁴³ Danić, page 75.

никакво решење управне власти. Костић такође сматра то решење погрешним, када каже да тужилац није дужан да доказује да акт није добио, према "општем процесуалном начелу: probatio incumbit ei qui dicit, non ei qui negat". Такво гледиште је одлуком бр. 44599 из 1925. године потврдио и Државни савет.

Други, за ово питање, битан извор била је одредба \$32. Закона о пословном реду у Државном савету. 49

Одлуке у сйору йуне јурисдикције. - Данић спорове пуне јурисдикције везује са правом судова да врше "реформацију" управног акта, тј. "да поступају тако као да би били органи активне управе". До такве одлуке доћи ће у случају да "управна власт неће да изда решење појединцу у смислу примедаба управног суда у року од три месеца од када јој је одлука суда саопштена". Одлуку која у потпуности мења управни акт донеће управни суд, односно Државни савет по жалби појединца.

review the lawsuit as if the plaintiff's requests had been rejected by the competent authority."44

This was the *silence of the administration in the second instance*.⁴⁵ In reality, according to Frantlović, the Council of State did not comply with this provision, because it requested from the plaintiff to submit proof of not being able to get a decision from the administrative authority.⁴⁶ Kostić also believes that this solution was incorrect, and says that the plaintiff was not required to prove that he did not receive the act, according to the "general principle of procedure: *probatio incumbit ei qui dicit, non ei qui negat*".⁴⁷ This view was reaffirmed by the Council of State decision No. 44599 of 1925.⁴⁸

The other important source for this issue was \$32 of Rules of Order at the Council of State Act.⁴⁹

Decisions in the dispute of full jurisdiction. Danić makes a connection between the disputes of full jurisdiction and the courts' right to "reform" the administrative act, *i.e.*, "to

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Лазо Костић, Админисшрашивно йраво Краљевине Југославије, шрећа књига, Надзирање уйраве). Геца Кон а. д., Београд 1939, стр. 133. (19396)

⁴⁸ Л. Костић (1939б), стр. 134.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Д. Данић, стр. 63.

⁵¹ *Ibid.*

Borivoje Frantlović, Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima sa izmenama i dopunama od 29. decembra 1929 sa praksom Državnog saveta i upravnih sudova (Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act with Amendments of December 29, 1929 with the Case Law of the Council of State and Administrative Courts), Geca Kon Publishing House and Bookstore, Belgrade, 1930, page 55.

⁴⁵ Frantlović, 57.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Lazo Kostić, Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije (treća knjiga, nadziranje uprave) (Administrative Law of the Kingdom of Yugoslavia (Book Three, Oversight of the Administration)). Geca Kon JSC - Belgrade, 1939, page 133.

⁴⁸ Kostić, 134.

⁴⁹ *Ibid.*

ДРЖАВНИ САНЕТ

Кражевине Југоолавије

Бр. 11483/31.

20. априла 1931. год.

Београд.

y MMB

HEPOBOR BEMAYAHOTBA AMERCAHAPA I

Краља Југоолавије

дрнавни савыт

У овом III Одељењу овотављеном од претоедника Раичевића Милосава, чланова: Вилдовића Антонија, Бабића мивојина, Миличића Др. Петра и Томића Световара и в.д. деловође - оекретара Борђевића Василија, узео је у расматрање тужбу Главне Контроле поднету противу указа Министра Правде од 30. априла 1929. год. бр. 33998, којим је постављен за државног тужиоца 4 групе, I категорије Вуковојац Марко, државни тужилац исте групе и категорије.

Пошто је проучко тужбу, оспорени указ и сотале акте, који се на овај предмет односе, као и одговор министров на тужбу, послат писмом од 22. октобра 1929. год. бр. 74674, Државни Савет је нашао, да је тужба неумесна.

По 2 ст. § 9. закона о државном тужиоштву од 21. III.1929. године, државни тужиоши окружних судова у седишту апелационих судова, имају ранг и ове принадлежности судија апелационог суда.

Према овом законоком пропису и што ое према чл. 3. закона о судијама редовних судова од 8. I. 1929. год. тражи, да за апелационог судију буде испуњен и услов, да је односно лице служило 5 година као државни тужилац или његов заменик, именовани је оспореним указом правилно постављен за државног тужисца с правима чиновника 4 групе, I категорије, јер се из аката опора види, да је он провес у овојству државнога тужисца 5 година, те је тиме испунио услове из § 26 закона о државном тужисштву од 21. марта 1929. године, да буде постављен на положај на коме се и затекао даном ступања на

онату поменутог закона о Државном тужиоштву.

Са маложеног, а на обнову чл. 17 и 34 Закона о Државном Са-

вету и Управним судовима, III Оделене Државног Савета

HPECYSYJE: . ROT . 1991 annone .OS

./.

Да се ова тужба одбаци као неумесна, о чему пресудом у пре-

пису известити парничне стране.

Претоедника III Оделена Државног Савета,

man,

В.д. Деловође-оекретар,

he su gaptut

ДРЖАВНИ ТУЖИЛАЦ БРЖС 205/1937 ПРЕС У НОВОМ САДУ

18. рука 1931. год.

ое на оси предмет одност и водного вуму, попороди услуг полите вихо, и

A 22, occorde 1929, con. dp. 74674; America Carer to muno, as to conte

To S ee. 19, and to appear on typicatry of the Higher

COLUMN, ADMINIST TYMEGER ON MARKE OF ROLL O ORDERLY REALESTORS OFFICE, MANY CONTRACTORS OF THE SECURITY OF THE

Грана овор дакородом процасу и это от према чи. В. пакон

о отдарам разоних отдово од 8. 1. 1993, год. орими, да на мишен пис от акју буде полумен и разов, до је одгооно дем одумито 5 година пко админи

PRESENT CLEAR AND ADDRESS OF PERSONS AND ADDRESS AND ADDRESS OF PERSONS ADDRESS AND ADDRES

as aparanor vymence o aparana varouses a opyro, i mare compe, jop oc un mera odopa muje, je em myanes v ocojovov manetora vymiona 5 rozuma.v

о тако изаучно упрово на 7 26 пасова и достои туповную па 21, варти

TO STREET POINT OF THE RESIDENCE OF THE PROPERTY OF THE PROPER

Одлука Државног савета од 20. априла 1931. године извор: колекција проф. др Марка Давинића

Decision of the Council of State of 20th April 1931 source: prof dr. Marko Davinic's collection

Друїосшейене одлуке. - Постојале су две врсте одлука Државног савета по жалби: одбијајуће и уважавајуће (поништавајуће). Првом је потврђивана пресуда или одлука управног суда, а другом је поништавана. У другом случају управни суд је имао дужност поновног разматрања предметне ствари, али и да поступи у складу са схватањем Државног савета.

4. Врсте одлука у управном спору после Другог светског рата

После Другог светског рата, кључан је тренутак доношење Закона о управним споровима (ЗУС) из 1952. године. ⁵² Тим законом враћена је судска контрола управе — међутим она је стављена у надлежности редовних судова, а по први пут су нормиране и одлуке у спору пуне јурисдикције у споровима из социјалног осигурања. ⁵³ Управно-судску контролу вршила су посебна већа врховних судова, Савезног врховног суда и Војног суда. ⁵⁴ Измена и допуна тог закона извршена је 1965. године, када управни спор пуне јурисдикције бива одређен генералном клаузулом. ⁵⁵ Верзија ЗУС-а донетог 1977. године практично је била на снази све до 2009. године, а новелама из 1992, 1993, и 1996. године

act as if they were bodies of active administration."⁵⁰ Such a decision will be made if the "administrative authority does not want to issue to an individual a decision in accordance with remarks made by the administrative court within three months from the moment when the court decision was presented to it."⁵¹ A decision completely modifying the administrative act will be issued by the administrative court, or the Council of State, acting at the individual's lawsuit.

Second-instance decisions. There were two types of Council of State decisions on appeals: decisions of rejection and approval (quashing). The former upheld the judgment or decision of the administrative court and the latter quashed it. In case of the latter, the administrative court had the duty to review the matter at hand again, as well as to act in accordance with the finding of the Council of State.

4. Types of Decisions in the Administrative Dispute Following World War II

The crucial event after World War II was the adoption of the Administrative Dispute Act (ADA) in 1952.⁵² This Act reinstated the judicial review of the administration — but it was handled by the courts of regular jurisdiction, and it also for the first time regulated decisions in the disputes of full jurisdiction in the field of social insurance.⁵³ The administrative judicial review was performed by special panels of the

⁵² В. Цуцић, стр. 208 и даље.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Драган Милков, "О управном спору у Србији", *Зборник радова Правної факулішета у Новом Саду*, 3/2001, стр. 124.

⁵⁵ В. Цуцић, стр. 216 и даље.

⁵⁰ Danić, page 63.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Cucić, page 208 onwards.

⁵³ *Ibid.*

само је прилагођавана променама државног уређења у чијим оквирима се одвијао управни спор.⁵⁶

Као што наводи Крбек у трећој књизи *Права ју- тословенске јавне уйраве* из 1962. године, посвећеној у великој мери управном спору са, и данас, врло акту-елним запажањима, изузев битно другачије организације решавања управних спорова:

"Вођење уйравної сйора йрема ЗУС йроводи се слично као што је то било у старој Југославији код уйравних сторова које су решавали уйравни судови и Државни савет." 57

У овом периоду формулисан је највећи број норми о одлукама у управном спору (и у управном спору уопште) у оном облику који је познат и савременом читаоцу. Зато ћемо их детаљније обрадити, одступајући од правила да у сваком периоду издвајамо само оне одлуке које су биле "новост" у односу на претходни период, уз ризик да на појединим местима дође до понављања у односу на већ речено.

supreme courts - the Federal Supreme Court and the Military Court.⁵⁴ This act was amended in 1965, when the administrative dispute of full jurisdiction was regulated by the general clause.⁵⁵ The 1977 version of ADA was in force practically until 2009, and its 1992, 1993, and 1996 amendments only adapted it to the changes in the form of government within the framework of which the administrative dispute was held.⁵⁶

As Krbek says in Volume Three of the 1962 book The Law of Yugoslavian Public Administration (*Pravo jugoslovenske javne uprave*), which was largely dedicated to the administrative dispute and which had observations which are very topical even today, with the exception of a significantly different organization of resolution of administrative cases:

"The administrative dispute, according to ADA, is handled similarly to the method applied in "old" Yugoslavia in the case of administrative disputes handled by administrative courts and the Council of State."⁵⁷

In this period, the largest number of provisions on decisions in the administrative dispute (and in the administrative dispute in general) got the form familiar to the present-day audience. This is why we will review them in a more detailed manner, departing from our rule according to which we select only those decisions that represented the "innovation" in the relevant period compared to the previous period, and running the risk of repeating something we have already said at some point.

⁵⁶ Д. Милков, стр. 124-125.

⁵⁷ И. Крбек, стр. 305.

⁵⁴ Dragan Milkov, O upravnom sporu u Srbiji. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu (On the Administrative Dispute in Serbia. Collection of Papers of the Novi Sad School of Law), 3/2001, page 124.

⁵⁵ Cucić, page 216 onwards.

⁵⁶ Milkov, page 124-125.

⁵⁷ Krbek, page 305.

Одлуке йо шужби у йрешходном йосшуйку. - У овој фази поступка суд је по правилу доносио судска решења, када је тужбу одбацивао *а limine* - по кратком поступку, без улажења у меритум ствари ако је одлука органа управе била очигледно неумесна. Тим разлозима треба додати и онај када у остављеном року нису били отклоњени недостаци тужбе, односно одбацивање због својства пресуђене ствари. Као што ћемо видети у наставку, судско решење се могло доносити и у редовном поступку по тужби, као *одлука о обусшављању йосшуйка*.

У претходној фази поступка суд је могао донети и пресуду којом је управно решење могло бити поништено, ако је садржало такве (битне) недостатке који спречавају оцену његове законитости.

У овом периоду упоредно-правно се регулишу, а теоријски препознају и обрађују тзв. *йривремене одлу-ке.*⁵⁸ Како Крбек наводи, реч је о посебној врсти одлука суда које се могу доносити пре окончања поступка из разлога хитности и уклањања веће штете, а потреба за њиховим доношењем је израженија "на подручју спора пуне јурисдикције неголи спора о законитости управног акта".⁵⁹ Међутим, ни код спора о законитости, где су привремене одлуке могуће код обустављања од извршења управних аката, ЗУС не даје суду "директне

Decisions on lawsuits in the preliminary procedure. In this stage of the proceedings, the court, as a rule, adopted rulings and dismissed lawsuits a limine — in the summary procedure, without deciding on the merits, if the decision of the administrative authority was evidently inappropriate. Another reason was the failure to remove the defects of the lawsuit, i.e., dismissal as a result of this being an adjudicated matter (res judicata). As we will see later, a court ruling on a lawsuit could also be made in the regular procedure, as a decision on permanent suspension of the proceedings.

In the preliminary stage of the proceedings, the court could also issue a judgment annulling an administrative decision, if it contained such (fundamental) defects that rendered the assessment of its legality impossible.

This period also saw the administrative law regulation and theoretical recognition and elaboration of so-called *interim decisions*!⁵⁸ According to Krbek, this is a separate type of court decisions that can be made before the completion of proceedings for reasons of urgency and prevention of major damage, and the need for its adoption is more prominent "in the dispute of full jurisdiction, rather than in the dispute on the legality of an administrative act."⁵⁹ However, ADA does not give the court "direct competencies" for disputes on legality where the interim decisions are possible in the case of suspension of enforcement of administrative acts, and

⁵⁸ Крбек, стр. 344.

⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁸ Krbek, page 344.

⁵⁹ *Ibid.*

ингеренције", те би се тада сходно могла примењивати *правила парнично* тоступка!⁶⁰

Одлуке у сйору о законийосйи уйравної акйа. - У овој врсти управног спора могуће су следеће одлуке: одлука о одбијању тужбе (пресуда), одлука о уважавању тужбе (пресуда) и одлука о обустављању поступка (решење) након накнадног доношења управног акта са којим је странка сагласна. Послератни ЗУС-ови детаљно прописују облик и саставне делове пресуда и решења.

then the *rules of civil litigation*!⁶⁰ could be applied *mutatis mutandi*.

Decisions in the dispute on the legality of an administrative act. In this type of administrative dispute, the following decisions are possible: decision on rejecting a lawsuit (judgment), decision on upholding a lawsuit (judgment) and decision on the permanent suspension of proceedings (ruling) after the subsequent issuance of an administrative act to which the party agrees. The post-war ADAs regulate the shape and parts of judgments and rulings in detail.

Нови њемачки закон од г. 1960. (§ 123) прописује да суд може привремену одредбу (einstweilige Anordung) одредити, на предлог, и прије дизања тужбе у случајевима нарочите опасности. При томе суд примјењује правила цивилног процеса. Читав институт иде очигледно у корист случајева пуне јурисдикције."

Despite the similarity of names, the entire référé admin., differs significantly from the civil. Under the 1953 Act, référé in the administrative dispute is permitted by the president of the administrative court, where he can decide on all the useful measures if they do not interfere with the administrative enforcement. He, consistently, is not authorized to stay the enforcement of an administrative act (this can be done only by the court, on special conditions). We can generally say for the French administrative case law that référé is very rarely applied in the area of disputes on the legality of an administrative act (the suspension of enforcement is applied slightly more frequently).

The new German law of 1960 (§ 123) says that, acting at a proposal and before the submission of a lawsuit in cases of particular danger, the court may issue an interim order (einstweilige Anordung). In this case, the court applies the rules of civil procedure. This instrument obviously benefits the cases of full jurisdiction."

⁶⁰ Исти аутор, у напомени 21, на страни 344 наведеног дела даље објашњава: "Ордонанца у француском Државном савјету од 1945. г. прописала је могућност доношења таквих привремених одлука, али фактички се Савјет тиме по први пут послужио тек 1952. г., и то поводом тужбе за накнаду штете, дакле у спору пуне јурисдикције (о томе Roland Drago: "La procedure de référé devant le Conseil d'Etat" u RDP, 1953. g.). О томе Институту Lenoan, стр. 283 и д. Читав тај référé admin., унаточ сличности назива, доста се разликује од цивилног. *Référé* у управном спору допушта према Закону од г. 1953. предсједник управног суда, при чему може одредити све корисне мјере, али да оне не сметају админстративном извршењу. Он досљедно, нема овлаштења да обустави извршење управног аакта (то може, уз нарочите увјете, чинити само суд). Опћенито се може за француску управносудску праксу казати да се на подручју спора о законитости управног акта ријетко примјењује référé (већ нешто више обустава извршења).

The same author, in footnote 21 on page 344 of the above-mentioned book goes on and explains: "The 1945 Ordinance on the French Council of State regulated the possibility of adopting such interim decisions, but, in fact, the Council resorted to it for the first time only in 1952, on the occasion of a lawsuit for damages, i.e. in a dispute of full jurisdiction (Roland Drago on the same issue:" La procedure de référé devant le Conseil d'Etat" u RDP, 1953. g.). On Institute Lenoan. see, page 283. i. d.

Суд ће пресудом *одбиши шужбу као неосновану* када нађе да је управни акт законит. Уколико се ради о спору због ћутања управе, пресуда којом се тужба одбија значи да је ћутање управе било законито. 61

Меришорне одлуке управног суда могу бити конститутивне и кондемнаторне природе. Конститутивна карактеристика одлуке (пресуде) огледа се у чињеници да се поништењем оспореног акта мења правна позиција тужиоца. Поред конститутивних карактеристика пресуда ће имати и кондемнаторне одлике уколико буде постојала обавеза поновног одлучивања туженог органа — који ће онда имати обавезу поступања у складу са правним схватањем суда израженим у пресуди.

Одлуком којом се шужба уважава поништава се побијани управни акт (најчешће је у питању другостепени управни акт). У целини или делимично. Том приликом суд треба да образложи разлоге поништавања и да (имплицитно) формулише у ком правцу би нови управни акт, донет по пресуди, требало да се креће. А орган је схватањем суда везан не само садржински, већ и временски. Нови управни акт, донет по пресуди, а у складу са схватањем суда, садржински се разликује ако је поништен из материјалних, односно процесних (формалних) разлога. У првом случају диспозитив ће бити тај који ће се усклађивати са схватањем суда, а у другом случају се може десити да диспозитив (решење управне ствари) остане исти. 62

The court will pass a judgment *rejecting a lawsuit as un-founded* when it finds that the administrative act is legal. In case of a dispute due to the silence of administration, the judgment rejecting the lawsuit will mean that the silence of administration was legal.⁶¹

Decisions on the merits issued by the administrative court may be constitutive (modifying) and condemnatory. The constitutive character of a decision (judgment) is reflected in the fact that the legal position of the plaintiff changes with the quashing of the challenged act. In addition to constitutive characteristics, a judgment will also have condemnatory characteristics if the sued authority has the obligation to decide again — and the obligation to comply with the legal position of the court expressed in the judgment.

Decisions upholding the lawsuit annul the challenged administrative act (this is most frequently a second-instance administrative act) entirely or partially. In this case, the court should explain the reasons for quashing and (implicitly) formulate the course which a new administrative act, compliant with the judgment, should take. And the authority is bound by the position of the court not only in terms of content, but also in terms of time. A new administrative act, compliant with the judgment and position of the court, will differ in terms of content if its annulment was due to substantive or procedural (formal) reasons. In the first case, the wording will be harmonized with the position of the court, and in the second, the wording (resolution of the administrative matter) can remain the same.⁶²

⁶¹ Зоран Томић, *Уйравно йраво - сисшем (чешвршо, дошерано из-дање)*, Службени лист СРЈ, Београд 2002, стр. 541.

⁶² И. Крбек, стр. 348.

⁶¹ Zoran Tomić, *Upravno pravo - sistem (četvrto, doterano izdanje)*(Administrative Law – System (4th, improved edition). Belgrade: Official Gazette of the FRY, 2002, page 541.

⁶² Krbek, page 348.

Међутим, још у то време, како наводи Крбек, Савезни врховни суд је формулисао границе усмеравања управне делатности органа. Наиме, када суд у управном спору у образложењу пресуде уђе у мериторну оцену законитости оспореног решења и притом изнесе и примедбе које би утицале на решење саме ствари, такве примедбе нису обавезне за тужени орган!63

Након поништења предмет се враћа у стање у коме се налазио пре него што је поништени акт донесен. Таква одредба отвара питање могућности потпуне ретроактивности дејства пресуде, на које је теорија давала низ могућих одговора. Правно дејство такве пресуде је њена правноснажност *erga omnes*, а нарочито према државним органима.

Одлуку у сйору йуне јурисдикције, Крбек назива "радикалним ремедијем" против отпора управних органа одлуци суда. 66 Већ од 1952. године настаје могућност одлучивања у пуној јурисдикцији у случају активног и пасивног непоступања органа управе по пресуди управног суда. Према одредби тадашњег чл. 64 ЗУС-а, ако надлежни орган по поништењу управног акта донесе други управни акт противно правном схватању и примедбама суда, суд ће, на основу нове тужбе, поништити побијани акт и, по правилу, сам решити

However, according to Krbek, even at that time, the Federal Supreme Court formulated the boundaries of the administrative activity of authorities. Namely, when the court, in the reasoning of a judgment in an administrative dispute, begins to decide on the merits of whether the challenged decision is legal and quotes observations that might affect the resolution of the matter, such observations are not mandatory for the sued authority!⁶³

After quashing, the case is restored to the state in which it was before the issuance of the quashed act. This provision raises the issue of whether a full retroactivity of the effect of judgment is possible, and theory provides a series of possible answers to this question.⁶⁴ The legal effect of such a judgment is its finality *erga omnes*,⁶⁵ and particularly towards state authorities.

Decisions in the dispute of full jurisdiction, are described by Krmek as a "radical remedy" against the administrative authorities' resistance against court decisions. As soon as in 1952, the possibility of deciding in full jurisdiction was created in the case of active and passive inaction of administrative authorities in connection with an administrative court judgment. According to the then Article 64 of ADA, if, once an administrative act has been quashed, the competent authority adopts another administrative act contrary to the legal position and observations of

⁶³ Збирка судских одлука 272/57. Наведено према И. Крбек, стр. 348, фн. 9.

⁶⁴ И. Крбек, стр. 346 - теорија фактичког службеника је развијена како би се акти донети од стране незаконито именованог службеника чије именовање је поништено сматрали правоваљаним.

⁶⁵ Ширу расправу о овом питању видети у Крбек, стр. 347, фн. 7 и 8.

⁶⁶ И. Крбек, стр. 359.

⁶³ Zbirka sudskih odluka (Compendium of Court Decisions) 272/57.Quoted according to Krbek, page 348, footnote 9.

⁶⁴ Krbek, page 346 – the theory of a *de facto* officer has been developed in order to secure the validity of acts adopted by an illegally appointed official whose appointment has been annulled.

For a broader discussion on this issue, *see*, Krbek, page 347, footnotes 7 and 8.

⁶⁶ Krbek, page 359.

ствар пресудом. Таква пресуда у свему је замењивала акт надлежног органа, а орган надлежан за извршење ће бити дужан да изврши такву пресуду. По правилу је значило — *не и увек*.

Следећа врста ове одлуке, у случају пасивног непоступања по пресуди, била је прописана одредбом чл. 65 ЗУС-а. Наиме, у случају када надлежни орган, по поништењу управног акта, у року од 30 дана, не донесе нови управни акт, странка може посебним писменим поднеском тражити доношење тог акта. Уколико га орган не донесе у року од седам дана од тражења, странка може тражити доношење тог акта од врховног суда који је донео пресуду у првом степену.

Након тога суд ће тражити од органа обавештење о разлозима због којих управни акт није донет, и након протека рока од седам дана, ако обавештење не буде дато, или буде дато неадекватно (по оцени суда) обавештење,

Утораж, 6 април 1965 СЛУЖВЕНИ ЛИСТ СФРА Врој 16 — Страна 729

требна виша стручна спрема, као и да ради на по-себном стручном усавршавању службеника који врше послове цивилне одбране

привании секретарият за народну одбрану по-гардура статут Вище школе за цивилну одбрану, одобрана мен план и програм и врши надтор над наконитошћу њеног рада

Директора Више школе за цивилну одбрану нује државни секретар за пародну одбрану

Члан 16

Члри 10
Одредбе прописа наведених у члану 1 овог
закона које се одисе на име (нализ), сејиште, задатке и волитоти, као и на јализ овлаймета установа из тог чляна остају на сизате, а даном стутанова из тог чляна остају на сизате, а даном стутанава на снагу овог закона престају да важе одред-бе тих пролига које се односе на организацију,
органе управљања и наколо делокруг и на финаусироне тих установа, жао и спе друге одредбе тих
пролиса које су у супротности са одрежбама овог
закона или Основног закона о установама

Члан 17 Овај закои ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном листу СФРЈ"

На основу члана 217 став 1 тачка I Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југосла-

УКАЗ

О ПРОГЛАШЕЊУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДО-ПУНАМА ЗАКОНА О УПРАВНИМ СПОРОВИМА

Проглашвва се Закон о изменама и допувама Закона о управним споровина, који је усвојила Са-везна скупштина на седници Савезног већа од 24 марта 1965 године и на седници Органичационо-по-литичког већа од 2 априла 1965 године

П Р 5р 298 прила 1965 година Београд

Председник Републике, Јосин Броз Тито, с р

Савезне скупштине, Едвард Кардел, с р

Сагласно члану 8 Уставног закона о спрово-рењу Устава, Закон о управнич споровома ("Слу-жбени лист ФНГ²¹, бр 2352 и 15753) усклађује се са Уставом Сопралистичес Февератими Република Југославије и у њему се врше измене и допуне, које гласе

3 A K O H О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О У-ПРАВНИМ СПОРОВИМА

Члан 1

У Закону о управним споровима члан 1 мења

се и гласи "Ради обезбеђења судске заштите права гра-"Ради обезберена судске зацитите права гра-рала, радики и другить организација и друштве-но-политичких за-сдинца, као и ради обезберења законитости, судови у приваним спорамима одлучују о законитости вклата којима државим органи и ор-ганизације, у вршењу дашим солашћења, решвавију о правима и обавезама у појединачном управним ставлика."

Члан 3

Члан 3 мень се и гласи "Управне спорове решавацу републички врховн судови в Врховни суд Уугославије Врховни судов и Врховни судо узгославије причанени војак суд решава управне спорове у сучајевних одређеном овим закомом одлучују у воћных саталаленим од тројице судов" у воћных саталаленим од тројице судов.

Члан 4

У члану 4 речи "за државне органе" бришу се Year 5

После чляна 4 долаје се нови члан 4а, који

гласи "Одредбе овог закона које се односе на државне кад "Одредое овот захона које се односе на државне органе важе и за радне и друге срганизације кад у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварим "

Члан 6

Члан 6
У члану 5 став 2 мена се и галси
"Утронни акт у смислу овог закона је акт којим
држени одган, радне наси друго организација, и ра-рижену јазних олашћена, решава о извеснои првау
кам облесно одрежен поддинца или организације
у каквој управној ствари"

Члан 7

Члан 8 мена се и гласи
"Управни спор се не може водити
1) прогив акага донетих у стварима у којима је
судска заштита обслебена зам управног спора,
2) против акага донетих у стварима о којима
се по изричној одредби савезног закона не меже
это изричној одредби савезног закона не меже
устваних окласнена, одлучује Савезна или републичка скупштина односно њикова већа, или
Председник Републике,
4) у джејципаниским стварима 4) у дисциплинским стварима

ч) у дисципизским стварима У стварима из тач 2 и 4 става 1 овог члана може се водити управни спор ква је државни ор-сам, радне или друге организација при доношењу управног акча прекорачила границе издлежности"

Члан 8 У члану 11 став 2 брише се

Закон о управним споровима, Службени лист СФРЈ бр. 21 од 5. маја 1965. године извор: Архив српских и југословенских службених гласила

Law on Administrative Disputes, Official Journal No. 21 of 5th May 1965

source: Serbian and Yugoslav Official Journals Archive

the court, the court, acting on a new lawsuit, will annul the challenged act and, as a rule, solve the matter itself by a judgment. Such a judgment completely replaces the act of the competent authority and the authority in charge of enforcement will be required to enforce such a judgment. As a *rule* meant — *not always*.

The next type of this decision, in the case of passive inaction on a judgment, was regulated in Article 65 of the ADA. Namely, when a competent authority, once an administrative act is quashed, fails to issue a new administrative act within 30 days, the party may request the adoption of such an act in a separate written submission. If the authority fails to issue it within seven days from the date of reguest, the party may request the adoption of this act from the supreme court which issued the judgment in the first instance.

After that, the court will ask the authority to inform it about the reasons for the failure to issue the administrative act, and after the expiry of a seven-day time frame, if the information is not provided or is provided inadequately (according to the суд ће донети решење које у свему замењује недонесени управни акт надлежног органа.⁶⁷

Обе ове одлуке суд ће доставити органу надлежном за извршење и истовремено обавестити надлежни виши државни орган.

Посебан вид одлука донетих у спору пуне јурисдикције биле су оне донете у стварима *социјалной осилурања*. Одредбом чл. 40 (ст. 3) некадашњег ЗУС-а била је прописана обавеза суда да након што утврди да се побијани управни акт има поништити, пресудом реши и саму ствар, под условом да подаци поступка за то пружају поуздан основ. А таква пресуда у свему би заменила поништени управни акт. Према Крбеку, таква пресуда би замењивала управни акт, а радило се о "строго адхезном поступку", коме се приступало у случају поништавања акта и "ликвидности" питања, и суд ју је доносио "по службеној дужности", дакле и без захтева тужиоца.⁶⁸

Даље, као што Цуцић наводи, од 1965. године суд је у прилици да сваки спор реши у пуној јурисдикцији (одређен је *іенералном клаузулом*) уколико природа ствари то дозвољава и утврђено чињенично стање пружа основ за то. ⁶⁹

assessment of the court), the court will issue a ruling which will completely replace the administrative act which the competent authority failed to issue.⁶⁷

The court will submit both decisions to the authority in charge of enforcement and simultaneously notify the competent higher state authority thereof.

A separate type of decisions in the dispute of full jurisdiction were those adopted in *social security issues*. Article 40 (paragraph 3) of the then ADA regulated the obligation of the court to resolve the matter by a judgment after determining that the challenged administrative act should be quashed, on condition that facts of the case provide a reliable basis for it. Such a judgment would completely replace the annulled administrative act. According to Krbek, such a judgment would replace the administrative act, and this was a "strictly auxiliary (accessorial) procedure", which was resorted to in case of annulment of an act and "liquidity" of an issue, and the court adopted it *ex officio, i.e.*, without the plaintiff's request. ⁶⁸

Moreover, as Cucić says, after 1965, the court had the opportunity to solve each dispute in full jurisdiction (this was determined by the *general clause*) if the nature of the case allowed this and if the determined facts provided the relevant basis.⁶⁹

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ *Ibid.*, стр. 362-63.

⁶⁹ На детаљну распаву о томе шта је природа ствари, какав је њен однос са дискреционим одлучивањем органа и када је она препрека за одлучивање у спору пуне јурисдикције читаоца упућујемо на Цуцићеву докторску дисертацију Уйравни сйор йуне јурисдикције - модели и врсйе (Цуцић, стр. 277-307). Види и Предраг Димитријевић, "Природа ствари у управном и управно-судском поступку", Правни живой, 10/1998, стр. 73-87.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Krbek, page 362-63.

For a detailed discussion on the nature of a matter, its relationship with the discretion exercised by an authority and cases when it hampers decision-making in a dispute of full jurisdiction, we would like to refer the reader to Cucić's PhD thesis *Upravni spor pune jurisdikcije - modeli i vrste (Administrative Dispute of Full Jurisdiction – Models and Types)* (Cucić, page 277-307). See also Predrag Dimitrijević, Priroda stvari u upravnom i upravno-sudskom postupku (Nature of Matters in the Administrative and Administrative Judicial Procedure), *Pravni život*, Belgrade, 10/1998, pages 73-87.

Нормама ЗУС посебно је дефинисана специфична форма диспозитива пресуде донете у спору пуне јурисдикције. Наиме, њен диспозитив има најпре део којим се тужба уважава и поништава оспорени акт и други део којим суд решава управну ствар (или одлуку о захтеву за повраћај ствари или накнаду штете) којом приликом суд "даје одговор и на постављена чињенична питања".

Почев од Закона из 1952. па надаље, врло је прецизно било прописано одлучивање суда у случају нечињења уйраве (ћушања уйраве). Уколико је суд уважавао тужбу доносио би ново решење, конститутивно-кондемнаторне природе, којим би, према одредби чл. 40, одредио органу "у ком смислу има донети решење". Тек када би, након донетог решења, дошло до ситуација активног или пасивног непоступања по њему, суд је могао, према већ описаним правилима, да мериторно реши цео предмет пресудом. 71 Оно на шта треба скренути пажњу јесте да се овде радило о обавези суда да тако поступи йо службеној дужносйи, и да није био потребан захтев странке. Дакле, овде се јављало судско решење које представља изузетак јер се њиме одлучује о меритуму ствари и које ће бити донето "као крајњи правни одговор на управно ћутање у извршењу правноснажне управно-судске пресуде".72

Одлуке йо редовним и ванредним йравним лековима. - Прва врста ових одлука биле су одлуке донете по жалби (на пресуду или решење нижег суда) у другом степе-

ADA separately defines a specific form of wording of a judgment adopted in the dispute of full jurisdiction. Namely, its wording, first of all, contains the part in which the lawsuit is upheld and the challenged act is quashed, and the second part through which the court resolves the administrative matter (either a decision on a request for the restitution of property or payment of damages) and the court on this occasion also "gives an answer to the fact-related questions."

From the 1952 Act onwards, adjudication in the case of inaction of the administration (silence of the administration) was very precisely regulated. If the court upheld a lawsuit it would issue a new constitutive/condemnatory ruling, through which, under Article 40, it would notify the authority "along which lines the decision should go." Once the decision was issued, the court could solve the entire case on the merits by a judgment, according to the already described rules, only if active of passive inaction in connection with it occurred.⁷¹ We should pay attention to the fact that the court had the obligation to act in this way ex officio, and that there was no need for the party to file a request. Therefore, this court ruling represented an exception because it decided on the merits and was issued "as the final legal response to the silence of the administration in the enforcement of a final administrative court judgment."72

Decisions on ordinary and extraordinary legal remedies. The first type of these decisions were decisions on appeal (against a lower court's judgment or ruling) issued in the second instance. These decisions were issued by the Federal Supreme Court, deciding on the appeals of lower courts. If

^{70 3.} Томић (2002), стр. 542.

⁷¹ И. Крбек, стр. 362.

^{72 3.} Томић (2002), стр. 537.

⁷⁰ Tomić, page 542.

⁷¹ Krbek, page 362.

⁷² Tomić, page 537.

ну. У питању су биле одлуке које је, решавајући по жалби нижих судова, доносио Савезни врховни суд. Уколико је жалба била изјављена против решења нижег суда одлука је такође доношена у форми решења, а уколико је жалба била изјављена против пресуде, одлука у другом степену је била у форми пресуде, ако спор решава суштински (одбијањем жалбе, или уважавањем жалбе и преиначењем пресуде), односно у форми решења када се првостепена пресуда укидала из формалних разлога.⁷³

Када је жалба изјављена против решења, Савезни врховни суд могао је решењем жалбу одбити или побијано решење преиначити, односно укинути. Жалбу изјављену против пресуде је могао или одбити, или уважити и побијану пресуду преиначити. Ако, решавајући по жалби, утврди битне процесне недостатке или недостатке у утврђивању чињеничног стања, првостепену пресуду је укидао решењем. Правно схватање и примедбе у погледу поступка Савезног врховног суда су након тога постајале обавезне за првостепени орган. Дакле, приликом решавања Савезног врховног суда по жалби постојала су три могућа пута: да жалбу одбије, или да првостепену одлуку преиначи односно укине.

По тужби за обнову поступка суд је решавао *йресу- дом о йонављању,* којом приликом је било могуће донети две врсте одлука: одлуку којом се допушта понављање (*judicium rescindens*) и пресуду којом се поново решава главни предмет (*judicium rescissorium*). Ове одлуке у једноставнијим случајевима било је могуће спојити у једну.⁷⁴

a lower court ruling was appealed, the issued decision was also a ruling; if the appeal was filed against a judgment, the second-instance decision was a judgment if the dispute was resolved on the merits (by rejecting an appeal or upholding an appeal and modifying a judgment), or a ruling if the first-instance judgment was revoked for formal reasons.⁷³

If an appeal was filed against a ruling, the Federal Supreme Court could issue a ruling rejecting the appeal or modifying or revoking the challenged ruling. Acting on appeal against a judgment, it could either reject it or uphold it and modify the challenged judgment. If the court, deciding on an appeal, determined fundamental procedural defects or defects in the determination of facts, it revoked the first-instance judgment by a ruling. Thereafter, the legal understanding Federal Supreme Court and its observations on the procedure became mandatory for the first-instance authority. Therefore, when the Federal Supreme Court decided on an appeal, there were three possible paths it could take: to reject the appeal, or to modify or to reverse the first-instance decision.

The court decided on lawsuits requesting the restitution of proceedings by a *judgment on restitution*, in which case two types of decisions could be made: a decision granting the restitution (*judicium rescindens*) and a judgment in which the principal cause was resolved again (*judicium rescissorium*). These decisions could be merged into one in simpler cases.⁷⁴

⁷³ И. Крбек, стр. 352, Више о карактеру, значају и карактеристикама жалбе током овог периода види у глави VI.

⁷⁴ Івід., стр. 355-356.

⁷³ Krbek, page 352.

⁷⁴ Krbek, page 355-356.

Одлука о накнади шшеше и йовраћају сшвари. - После Другог светског рата, од 1952. године, ЗУС је експлицитно прописивао могућност тражења повраћаја одузетих ствари, као и накнаду штете нанете тужиоцу извршењем спорног управног акта. Према Крбековим наводима, повраћај одузетих ствари се тумачио шире па је тако обухватао и напуштање окупираних некретнина, рушење "незаконито извршених направа и сличне реституције". Још тада ЗУС додатно условљава могућност доношења овакве одлуке. Прво, она мора пратити одлуку о законитости управног акта, и друго, као и данас, она ће бити могућа само ако подаци поступка пружају поуздан основ за доношење те одлуке. У противном би суд упутио тужиоца да свој захтев оствари у парници.

Поравнање. - Крбек наводи да би до окончања управног спора поравнањем могло евентуално доћи у одређеним врстама спора пуне јурисдикције, не и спора о законитости, када би се сходно могле примењивати одредбе Закона о парничном поступку. Одредбе Закона о парничном поступку би се могле примењивати и у случају доношења делимичне и допунске пресуде, међупресуде и исправљања пресуде, јер о њима у ЗУС-у нема изричитих одредби.⁷⁶

Decisions on damages and restitution of property. Following World War II, as of 1952, ADA explicitly regulated the possibility of requesting the restitution of seized property and payment of damages sustained by the plaintiff as a result of the enforcement of the disputable administrative act. According to Krbek, the restitution of seized property was interpreted in a broader manner and included the abandoning of occupied real estate, destruction of "illegally constructed objects and similar restitution."75 Even at that time, ADA made the possibility of adoption of such decisions conditional on additional requirements. First of all, it had to follow the decision on the legality of an administrative act, and secondly, like today, it was possible only if the data of the proceedings provided a reliable basis for the adoption of this decision. If not, the court would refer the plaintiff to civil litigation proceedings, where he could have his request granted.

Settlement. Krbek says that an administrative dispute could possibly be resolved through settlement in certain types of dispute of full jurisdiction, but not of dispute on legality, where the provisions of the Civil Litigation Procedure Act could be applied *mutatis mutandis*. Provisions of the Civil Litigation Procedure Act could also be applied in the case of adoption of partial and supplemental judgments, interim judgments and correction of judgments, because ADA did not contain any specific provisions on them.⁷⁶

⁷⁵ *Ibid.*, стр. 362.

⁷⁶ Івід., стр. 345.

⁷⁵ Krbek, page 362.

⁷⁶ Krbek, page 345.

5. Врсте одлука у савременом управном спору Републике Србије

Након полувековног примењивања једне незнатно мењане управно-судске процедуре, јасно су се искристалисале њене мане, које је законодавац настојао да исправи доношењем новог Закона о уйравним сйоровима из 2009. *іодине.*⁷⁷ Други, примарни разлог доношења овог закона било је усклађивање са новом организацијом судова и установљавање Управног суда и једностепеног управно-судског поступка у Републици Србији.

У односу на све раније периоде, важећи Закон о управним споровима из 2009. године прави искорак, прописивањем могућности доношења једне потпуно нове врсте одлуке (са две подврсте) — *йресуде за ушврђење* (пресуда за утврђење да је тужени поновио свој ранији акт већ поништен пред судом и пресуда утврђења назаконитости акта без правних дејстава), тако да ћемо њој посветити највише пажње. Наравно, овај закон је направио читав низ искорака у другим областима, од којих истичемо проширење управно судске заштите на све појединачне акте (не само управне) против којих није обезбеђена судска заштита. Мишљења смо да је ЗУС-ом из 2009. године, историјски посматрано, ниво и квалитет управно-судске за-

After half a century of implementation of an administrative court procedure that experienced only slight modifications, its flaws became crystal clear, and the legislator tried to correct them by adopting a new *Administrative Dispute Act in 2009.*⁷⁷ However, the primary reason for the adoption of this Act was its harmonization with the new court organization, and the establishment of the Administrative Court and single-tier administrative judicial procedure in the Republic of Serbia.

In comparison with the all previous acts, the currently applicable 2009 Administrative Dispute Act made a step forward by regulating the possibility of issuing a completely new type of decision (with two subcategories) — *declaratory judgment* (judgment determining that the defendant has repeated a previously issued act that had already been annulled by the court and a judgment determining the illegality of an act without legal effect), so that we will dedicate most of our attention to it. Certainly, this Act made many steps forward in other areas, out of which we can stress the broadening of administrative judicial review so as to include all (not only adminis-

^{5.} Types of Decisions in the Contemporary Administrative Dispute in the Republic of Serbia

⁷⁷ Више о недостацима управног суђења види у: Зоран Томић, "Управни спор и управно судовање у савременој Србији - Неки реформски проблеми и правци новелирања", *Зборник радова Правної факулшейа у Сйлий*у, год. 47, 1/2010, (2010б), стр. 26 и даље.

For more information about the shortcomings of administrative trials, see: Zoran Tomić, Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji - Neki reformski problemi i pravci noveliranja (Administrative Dispute and Administrative Courts in Present-Day Serbia – Some Reform Issues and Paths for Innovation). Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47 (Compendium of Papers of the Split Law School, 47th year), 1/2010, page 26 onwards.

штите подигнут на највиши ниво од његовог увођења у српски правни систем. Погледајмо сада најважније промене у типовима одлука које се могу донети од стране Управног суда.

Када су у питању решења којима се *одбацује* тужба у претходном поступку, у ЗУС-у из 2009. године, у односу на раније законе, нашао се нов основ за то: ако је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге странке (чл. 26, ст. 1, тач. 5). Као битну новину у претходној фази истичемо и, по први пут нормирану, могућност Управног суда да својим, судским решењем *одложи извршење* коначног управног акта.⁷⁸

Када су у питању *одбијајуће одлуке*, важећи ЗУС је задржао сва претходно постојећа решења. Зато ћемо прећи на анализу нових норми које се тичу мериторних одлука Управног суда.

trative) individual acts against which judicial protection has not been ensured. We believe that, from the historical perspective, the 2009 ADA has raised the level and quality of the administrative judicial protection to the highest degree since its introduction in the Serbian legal system. Let us look at the most significant changes in the types of decisions that can be adopted by the Administrative Court.

As regards rulings *dismissing* a lawsuit in the preliminary procedure, the 2009 APA, compared to the previous acts, found new grounds for dismissal: if after filing the lawsuit the challenged act is annulled based on the lawsuit filed by other party (Art. 26 paragraph 1 item 5). Another important innovation in the preliminary phase, which has been regulated for the first time, is that the Administrative Court can use its ruling *to delay the enforcement* of the final administrative act.⁷⁸

As regards *decisions of rejection*, the currently applicable ADA has maintained all previous solutions, which is why we will analyze new norms that refer to the administrative court decisions on the merits.

⁷⁸ Под одговарајућим условима овакву одлуку је могуће тражити чак и пре покретања управног спора. Више о овом правном институту видети у: Зоран Лончар, "Одлагање извршења управног акта у управном спору", Зборник радова Правної факулшеша у Новом Саду, 2/2012, стр. 250-258. Више о одлукама по приговору, као новој врсти правног средства у управном спору, видети у глави VI.

⁷⁸ Under appropriate conditions, such a decision may be requested even before the initiation of an administrative dispute. For more information about this legal instrument, see: Zoran Lončar, Odlaganje izvršenja upravnog akta u upravnom sporu (Delayed Enforcement of an Administrative Act in an Administrative Dispute), *Collected Papers of the Novi Sad Law School*, 2/2012, page 250-258.

Према важећем ЗУС-у, пресуда за поништај акта донета у спору ограничене јурисдикције и даље има доминантну позицију. Потом следе пресуда у спору због ћутања управе, пресуда у спору пуне јурисдикције (чл. 43 ЗУС-а) и тзв. адхезионе одлуке које се тичу, пре свега, парничних ствари (одредба чл. 45 ЗУС-а).⁷⁹

Мериторне одлуке Управног суда и даље могу бити конститутивне и кондемнаторне природе. Међутим, потпуно нову врсту одлука у спору ограничене јурисдикције представљају тзв. ушврђујуће (декларашивне) одлуке. Основна специфичност ове врсте одлука јесте да њима суд само констатује постојање незаконитости правног акта, без његовог поништавања.

Прва врста утврђујуће одлуке предвиђена је одредбом чл. 42, ст. 2. ЗУС-а из 2009. године. Ради се о пресуди за утврђење незаконитости акта који нема правна дејства.

Друга врста утврђујуће одлуке предвиђена је такође одредбом чл. 42, ст. 2. ЗУС-а из 2009. године, а у питању је пресуда којом се утврђује да је тужени орган поновио свој претходно већ поништени акт. Према Томићу, пресуда за утврђење незаконитости акта је декларативна пресуда, чије доношење има два циља. Први је правна извесност, а други отварање даљих правних путева тужиоцу — укључујући и спор пуне јурисдикције. 80

According to the applicable ADA, judgments annulling acts issued in disputes of limited jurisdiction still hold the main position. They are followed by judgments in disputes due to the silence of the administration, judgments in disputes of full jurisdiction (Article 43 of the ADA) and the so-called auxiliary (accessorial) decisions that primarily refer to civil litigation matters (Article 45 of the ADA).⁷⁹

Administrative court decisions on the merits can still be constitutive and condemnatory. However, a completely new type of decisions in the dispute of limited jurisdiction are the so-called *declaratory decisions*. The main characteristic of this type of decisions is that the court only notes the illegality of a legal act, without quashing it.

The first type of declaratory decisions is envisaged in Article 42 paragraph 2 of the 2009 ADA. This is a judgment determining the illegality of an act without legal effects.

The second type of declaratory decisions is also referred to in Article 42 paragraph 2 of the 2009 ADA, and this is a judgment determining that the defendant has repeated the previously quashed act. According to Tomić, the judgment determining the illegality of an act is a declaratory judgment, which is issued for two purposes. The first is legal certainty, and the other is the opening of other legal alleyways for the plaintiff — including the dispute of full jurisdiction.⁸⁰

⁷⁹ Пресуду којом се врши оглашавање ништавим акта нисмо издвојили у посебну врсту, као што то чине поједини аутори. Такође, постоје гледишта да су и одлуке у спору пуне јурисдикције и спору због ћутања управе адхезионог карактера јер им претходи оцена законитости оспореног акта.

^{80 3.} Томић (2010а), стр. 510-511.

⁷⁹ Unlike some authors, we did not mention judgments proclaiming an act null and void as a separate category. Also, there are views that decisions in a dispute of full jurisdiction and dispute due to the silence of the administration are of auxiliary nature because they are preceded by an assessment of legality of the challenged act.

⁸⁰ Zoran Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima: sa sudskom praksom (Legal Commentary of the Administrative Disputes Act with the Case Law).* Belgrade: Official Gazette of the RS, 2010, page 510-511.

С друге стране, када је у питању пресуда којом се утврђује да је тужени орган поновио свој претходно већ поништени акт, Милков објашњава у чему се огледа њен значај. Наиме, како овај аутор наводи, она "елиминише могућност органа управе да поново након судске пресуде реши мимо схватања суда. Ако би то он ипак урадио, суд ће само утврдити да је акт незаконит." Овиме се значајно утиче на елиминисање ситуације, до тада врло честе у пракси, да су органи управе доносили решења мимо схватања Управног суда.

Трећа врста утврђујуће одлуке према ЗУС-у из 2009. године, предвиђена је одредбом чл. 42, ст. 3 и нормира да ће суд, уколико нађе да је оспорени акт ништав донети декларативну пресуду којом ће га *отласити ништавим*. Оваква пресуда о оглашавању решења ништавим није постојала у ранијим верзијама ЗУС-а, већ је била врста пресуде којом се акт поништавао. 82

Одлуке у спору због ћутања управе су кондемнаторне природе, јер се тужени обавезује на доношење акта у складу са налогом Суда.

Када су у питању *одлуке у сйору йуне јурисдикције*, норме ЗУС-а о овој врсти конститутивних одлука додатно су допуњене одредбама три посебна закона. То су: Закон о локалним изборима, Закон о заштити конкуренције и Закон о банкама.⁸³ Новина у односу на ранија решења јесте инсистирање законодавца

Milkov, on the other hand, explains the importance of judgments determining that the defendant has repeated the previously annulled act. According to this author, it "makes it impossible for an administrative authority, after a court judgment, to make another decision in which it will disregard the finding of the court. If it still did this, the court would only determine that the act was illegal."⁸¹ This had a significant influence on the discontinuation of a previously very frequent practice of administrative authorities to issue decisions that disregarded the findings of the Administrative Court.

The third type of declaratory decisions, according to the 2009 ADA, is referred to in Article 42 paragraph 3 and it says that if the court finds that the challenged act is null and void, it will render a declaratory judgement by which that act shall be *proclaimed null and void*. This type of judgment, proclaiming a decision null and void, did not exist in the previous versions of the ADA; instead, this was the type of judgment through which an act was quashed.⁸²

Decisions in disputes due to the silence of the administration are condemnatory by their nature, because the defendant is bound to issue an act in accordance with the order of the court.

As regards *decisions in disputes of full jurisdiction*, the ADA provisions on this type of constitutive decisions are additionally supplemented by the provisions of three sepa-

⁸¹ Драган Милков, Уйравно йраво III - Коншрола уйраве (седмо неизмењено издање), Правни факултет, Нови Сад 2017, стр. 125, фн. 168.

^{82 3.} Томић (2010а), стр. 509.

⁸³ Види више у: В. Цуцић, стр. 218.

Milkov D., *Upravno pravo III - kontrola uprave (sedmo neizmenjeno izdanje) (Administrative Law III – Judicial Review of the Administration (7th, unamended edition)*, Law School, Novi Sad, 2017. page 125 (footnote 168).

⁸² Tomić, Komentar Zakona o upravnim sporovima: sa sudskom praksom (Commentary of the Administrative Disputes Act with Case Law).
Belgrade: Official Gazette of the RS, 2010, page 509.

на обавези суда да посебно образложи разлоїе због којих није усвојио предлог тужиоца да својом пресудом реши управну ствар. Такође, "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."

6. Закључна разматрања

У претходном делу ове главе, дат је преглед најважнијих врста одлука у управном спору у различитим временским периодима и приказана је њихова еволуција која је пратила развој и јачање практичне реализације концепта правне државе.

Ти временски периоди грубо су подељени у четири целине. Период до Првог светског рата (доба Кнежевине и Краљевине Србије), период између два светска рата (доба Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Краљевине Југославије), период после Другог светског рата (доба Федеративне Народне Републике Југославије, Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Савезне Републике Југославије, Савезне Републике Југославије, Државне заједнице Србије и Црне Горе) и текући, савремени, актуелни период (период Републике Србије).

Анализа је показала да су у првом посматраном периоду постојале одбијајуће (у то време мешани су појмови одбацивања и одбијања, па су у већини случајева ове, одбијајуће, одлуке заправо коришћене за одбацивање иницијалних аката у данашњем смислу) и усвајајуће

rate acts. These are the: Act on Local Elections, Act on the Protection of Competition and Act on Banks.⁸³ A novelty in comparison with previous solutions is the legislator's insistence on the obligation of the court to separately *explain the reasons* for not upholding the plaintiff's proposal to solve the administrative matter through its judgment. Also, "if the quashing of the disputed act and reopening of proceedings before the competent authority would cause such a damage to the plaintiff that would be hard to compensate, and the court determined the facts on its own, it has the obligation to decide in a dispute of full jurisdiction, except if such a dispute is ruled out under the law."

6. Concluding Remarks

The preceding part of this Chapter provided an overview of the most important types of decisions in the administrative dispute in different time periods and their evolution that followed the development and strengthening of the practical realization of the concept of legal state.

These periods are roughly divided into four groups. The period before World War I (periods of the Principality, and the Kingdom of Serbia), period between the two world wars (periods of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes. and the Kingdom of Yugoslavia), period after World War II (periods of the Federative People's Republic of Yugoslavia, Socialist Federative Republic of Yugoslavia, Federal Republic of Yugoslavia, State Union of Serbia and Montenegro) and the current, present-day period (period of the Republic of Serbia).

⁸³ For more information, see: Cucić, page 218.

одлуке, али да су у пракси доминирале ове прве, и да је фокус у пракси био на успостављању и ширењу разлога за одбијање жалби (тада иницијалних аката којима се покретао управни спор), понекад и мимо закона (одбијање због неуредности). Једини изричити разлог "одбијања" у том периоду била је неблаговременост.

У доба Краљевине Србије, најважнија карактеристика, пре свега, усвајајућих одлука (закључака) јесте то што су тек од успостављања краљевине постале коначне и обавезне за министре, а као разлог поништавања истиче се повреда прописа у материјалном смислу.

После уставне реформе из 1901. године, јављају се две нове врсте одлука Државног савета: одлуке о укидању указа и одлуке о ненадлежности министара, уз већ постојеће касационе одлуке против министарских решења, доношене у административним споровима у ужем смислу. Специфичност одлука о указима била је у њиховом дејству (указ се није поништавао већ укидао) и у обавезности (нису биле обавезне). Специфичност одлука о ненадлежности била је у њиховом утврђујућем карактеру. У том периоду формиран је институт одбацивања иницијалних аката у ширем смислу од данашњег, јер је у себе укључивао и разлоге за одбијање жалбе (тужбе у данашњем смислу). У овом периоду се устаљују најважнији разлози за доношење ових одлука који постоје и данас. Такође, у овом периоду су се већ почеле доносити и одлуке због ћутања управе, а постојала је потреба и за увођењем спора пуне јурисдикције.

У периоду после Првог светског рата, који многи сматрају "златним" периодом српске управно-судске теорије и праксе, јављају се две нове врсте одлука — првостепене и другостепене. Такође, доносе се оне

The analysis showed that in the first observed period, there existed decisions of rejection (at the time there was a confusion between the terms "dismissal" and "rejection", and in the majority of cases, the term "decisions of rejection" were actually used to denote what we today regard as dismissal of initial acts) and decisions of approval, but that the first type prevailed in practice and that the focus in practice was on the establishment and broadening of reasons for the rejection of appeals (which, in that period, represented the initial acts opening the administrative dispute), sometimes even in contravention to the law (rejection for disorderliness). The only explicit reason for the "rejection" in the period was untimeliness.

In the period of the Kingdom of Serbia, the most important characteristic of, primarily, decisions of approval (conclusions) was that they became final and binding for the ministers only after the establishment of the Kingdom, and the reason for quashing was a substantive violation of regulations.

After the 1901 constitutional reform, two new types of Council of State decisions appeared: decisions on the revocation of decrees and decisions on the ministers' lack of jurisdiction, together with the already existing cassation decisions against ministerial decisions, issued in administrative disputes in the narrow sense of the word. What made decisions on decrees specific was their effect (decrees were not quashed but revoked) and their non-mandatory character. What made decisions on lack of jurisdiction specific was their declaratory character. This period saw the introduction of dismissal of initial acts, which was broader than today, because they included the reasons for the rejection of an appeal (or lawsuit as we call it nowadays). The most important reasons for the adoption of these decisions, which remained in existence to-date, stabilized in this period. Decisions on the silence of administration were adopted for the first time

врсте одлука које се и данас могу доносити, а као посебне врсте одлука експлицитно се издвајају одлуке у спору због ћутања управе и у спору пуне јурисдикције. Разлози за касацију се све прецизније диференцирају и грубо деле на формалне и материјалне.

После Другог светског рата (од 1952. године до 2010. године) управни спор, иако у организационом смислу промењен (пренет у надлежност редовног правосуђа), наставио је да баштини најважније особине управног судовања из претходног периода. Норме о одлукама у управном спору (судско решење и пресуда) попримају форму какву и данас (уз одређена номотехничка дотеривања) имају. То укључује и јасно повлачење линије између одбацивања и одбијања. Осим решења и пресуда донетих у претходном поступку, додатна пажња посвећена је тзв. привременим одлукама на које се сходно примењују норме парничне процедуре. Најзначајнији помак у овом периоду представља законско ширење могућности доношења пресуда у спору пуне јурисдикције према одредбама Закона о управним споровима из 1965. године. Ово је укључивало и могућност пуне јурисдикције приликом доношења одлука о накнади штете и повраћају ствари. Двостепеност управне процедуре тражила је посебне одредбе о одлукама Савезног врховног суда по жалбама на решења и пресуде нижих судова, односно по тужби за обнову поступка.

Почевши од 2010. године, када је ЗУС из 2009. године ступио на снагу, у српском управном спору, уз могућност судског одлагања извршења управног акта, најважнија "новост" била је могућност доношења једне потпуно нове врсте одлуке (са две подврсте) - пресуде за утврђење (пресуда за утврђење да је тужени поно-

in this period and there was also the need for the introduction of disputes of full jurisdiction.

In the period following World War I, which many view as the golden age of the Serbian administrative judicial theory and practice, two new types of the first- and second-instance decisions appear. The types of decisions adopted in this period can still be adopted today, and, as special decision types, we can specifically single out those rendered in disputes due to the silence of the administration and in disputes of full jurisdiction. The reasons for cassation are more precisely differentiated and roughly divided into formal and substantive.

Following World War II (between 1952 and 2010) the administrative dispute, albeit different in terms of organization (transferred to the competence of the court of regular jurisdiction), continued to cherish the most important features of the administrative adjudication from the previous period. Provisions on decisions in the administrative dispute (court rulings and judgments) assume the format which they still have today (with certain legislative improvements). This also includes a clear differentiation between dismissal and rejection. In addition to rulings and judgments adopted in the previous period, additional attention was dedicated to the so-called interim decisions to which the norms of civil litigation procedure analogously apply. The most important move forward in this period is the legislative broadening of the possibility to render a judgment in a dispute of full jurisdiction, in accordance with the 1965 Administrative Disputes Act. This included the possibility of full jurisdiction in the adoption of decisions on the compensation of damage and restitution of property. The two-tier nature of the administrative procedure required special provisions on the decisions of the Federal Supreme Court on the appeals to lower courts' decisions and judgments, i.e., on the appeal requesting the restitution of proceedings.

вио свој ранији акт већ поништен пред судом и пресуда утврђења незаконитости акта без правних дејстава). Могућност доношења пресуде којом се утврђује да је тужени орган поновио свој претходно већ поништени акт, значајно утиче на елиминисање ситуације, до тада врло честе у пракси, да су органи управе доносили решења мимо схватања Управног суда.

На крају, поновићемо већ напред изнето запажање, да је ЗУС-ом из 2009. године, историјски посматрано, ниво и квалитет управно-судске заштите подигнут на највиши ниво од његовог увођења у српски правни систем. Наравно, увек је могуће ићи даље у погледу унапређења квалитета те заштите. Такође, општи је утисак да су могућности доношења нових врста пресуда отворене овим законом, недовољно искоришћене у пракси.

Starting from 2010, when the 2009 ADA took effect, the most important novelty in the Serbian administrative dispute, in addition to the court-ordered adjournment of the enforcement of an administrative act, was the possibility of issuing a completely new type of decision (with two subtypes) – declaratory judgment (judgment determining that the defendant has repeated the act that had already been annulled by the court and judgment determining the illegality of an act without legal effects). The possibility of adopting a judgment determining that the defendant has repeated the previously annulled act, had an important influence on the discontinuation of a practice that had been very frequent until then, in which administrative authorities issued decisions disregarding the finding of the Administrative Court.

Finally, we will repeat the already mentioned observation that, looking from historical perspective, the 2009 ADA has raised the level and quality of the administrative judicial review to the highest degree since its introduction in the Serbian legal system. Of course, the quality of this review can always be improved. Another general impression is that the possibility for adopting new types of judgment, which has been opened through this law, is insufficiently used in practice.



ΓΛΑΒΑ VI

ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ СПОРУ

Марко Давинић*

CHAPTER VI

LEGAL REMEDIES IN THE ADMINISTRATIVE DISPUTE

Marko Davinić

Увод

Некада сами бирамо теме, а некада нас оне "проналазе". Збирка прописа о управним судовима из међуратног периода (до које сам случајно дошао), утицала је да пре две године објавим рад посвећен управном судству

Introduction

Sometimes we choose topics ourselves, and sometimes they "find" us. A collection of regulations on administrative courts in the period between the two world wars (which I had come across), prompted me two years ago to publish a paper

^{*}Аутор је редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду.

^{*}Author is Full Professor at the Faculty of Law of the University of Belgrade.

у Краљевини Југославији. Већ наредне године, за потребе конференције на Правном факултету посвећене стогодишњици стварања прве Југославије, објавио сам студију о управно-судском систему у међуратном периоду.² Коначно, обележавање јубилеја стопедесетогодишњице постојања управног спора у нашој земљи утицало је да се у кратком временском периоду поново вратим историјско-правној теми, овога пута посвећеној правним средствима у управном спору. Специфичност, а истовремено и комплексност ове теме, огледа се управо у чињеници да је на релативно кратком простору било неопходно анализирати правна средства у тако дугом временском периоду. Свесно апстрахујући поједина питања, у раду смо се концентрисали на најзначајније аспекте у вези са темом, истовремено упућујући читаоце на релевантну литературу у погледу појединих проблема.

Основни циљ истраживања је да се омогући сагледавање и поређење правних средстава у управном спору, од његовог успостављања у нашој земљи до данас. Притом, осим колико је то неопходно за разумевање текста, у раду није анализирана тужба, као иницијални акт којим се покреће управни спор (о томе вид. главу V), већ смо се ограничили на правна средства која се подносе против одлуке суда (пресуде или решења) донете

on administrative courts in the Kingdom of Yugoslavia.¹ The following year, for the needs of a conference held at the Faculty of Law on the occasion of establishment of the first Yugoslavia, I published a paper on the administrative judiciary in the period between the two world wars². Finally, very soon thereafter, the marking of the 150th anniversary of the administrative dispute in our country made me come back to another historical legal topic, on this occasion focusing on the legal remedies in the administrative dispute. Both the specificity and the complexity of this topic are reflected in the fact that legal remedies over a long period of time had to be analyzed within a relatively small space. Deliberately leaving out some issues, this paper focuses on the most important aspects of the topic, simultaneously pointing the readers to the relevant reference pertaining to particular issues.

The main goal of the research is to enable the observation and comparison of legal remedies in the administrative dispute since its establishment in our country. At the same time, rather than analyzing the lawsuit, as the act initiating the administrative dispute (more on this in Chapter V) except to the level necessary for understanding the text, the paper limited itself to legal remedies filed against a judicial decision (judgment or ruling) issued upon a lawsuit. As emphasized in theory, both regular and extraordinary legal

¹ Вид. Марко Давинић, "Двостепено управно судство у Краљевини Југославији – нормативни оквир и пракса", *Правни живо* и 10/2017, стр. 283–298.

² Зборник радова са конференције "Сто година од уједињења – формирање државе и права", одржане 26. и 27. новембра 2018. године налази се у штампи, а назив поменутог реферата је "Организација и деловање управних судова у новој држави".

See: Marko Davinić, "Dvostepeno upravno sudstvo u Kraljevini Jugoslaviji – normativni okvir i praksa", *Pravni život* 10/2017, pp. 283 – 298.

Collection of papers from the conference "100th anniversary of unification – establishment of the state and law", held on November 26 and 27, 2018 is in the press and the name of this paper is "The Organization and Work of Administrative Courts in the New State".

по тужби. Како се истиче у теорији, правним средствима у управном спору, како оним редовним, тако и ванредним "остварује се судска контрола судских одлука".3

У раду су анализирани следећи периоди наведеног развоја: период Кнежевине (Краљевине) Србије, Краљевине СХС (Југославије), социјалистичке Југославије, Савезне Републике Југославије (СЦГ) и коначно Републике Србије. Терминологија, не само правна, која је коришћена у сваком од наведених периода сведочи и о идеолошким разликама времена, у којима је управни спор настајао и развијао се на овим просторима.

Рад је настао на основу анализе меродавних прописа, као и праксе судова који су у претходних век и по решавали управне спорове у нашој земљи. Обрађивање тако дугог временског периода представљало је изазов у проналажењу архивске грађе неопходне за израду рада. Она је, у највећој мери, пронађена у библиотеци Правног факултета Универзитета у Београду, Народној библиотеци Србије, као и Архиву Југославије. Такође, у раду су цитирани и најзначајнији научни и стручни радови, који су за предмет свог изучавања имали анализу правних средстава у управном спору.

remedies in the administrative dispute "ensure the judicial review of judicial decisions."³

The following periods of this development are analyzed in the paper: the periods of the Principality (Kingdom) of Serbia, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (Yugoslavia), the Socialist Yugoslavia, the Federal Republic of Yugoslavia (and the State Union of Serbia and Montenegro) and, finally, the Republic of Serbia. The terminology, not only legal, used in each of the listed periods represents another testimony of the ideological differences of the times in which the administrative dispute emerged and developed in these territories.

This paper is based on an analysis of applicable regulations as well as case law of the courts which resolved administrative disputes in the country in the last century and a half. Such a long period represented a challenge in terms of finding the archival material needed for writing this paper. Most of it was found at the library of the Belgrade Faculty of Law, the National Library of Serbia and the Yugoslav Archives. Also, the paper quotes the most important scientific and academic papers that analyzed legal remedies in the administrative dispute.

³ Зоран Р. Томић, Коменшар Закона о уйравним сйоровима са судском йраксом, Правни факултет Универзитета у Београду - ЈП Службени гласник, Београд 2010, (2010а), стр. 533; Исти аутор додаје: "Ноторно је да се у правној науци као редовна квалификују правна средства која се улажу против још неправноснажних одлука, а као ванредна она којима се побијају већ правноснажне одлуке (...). С тим у вези, употреба редовних правних средстава је, по правилу, много већа у поређењу са оним ванредним, како са гледишта типова ситуација у којима се могу користити, тако и са становишта правних основа побијања одговарајућих одлука". *Ibid.*, стр. 537.

Zoran R. Tomić, *Komentar Zakona o upravnom sporu sa sudskom praksom*, Belgrade University Faculty of Law, PE Official Gazette, Belgrade 2010a, p. 533; The same author adds: "As generally accepted, the legal research defines as regular those legal remedies that are filed against decisions which are still not final, and as extraordinary those that are used for challenging the already final decisions (...) In connection with this, regular legal remedies are, as a rule, much more frequently used than the extraordinary, both from the aspect of situations in which they may be used and from the aspect of legal grounds for challenging the relevant decisions." *Ibid.*, p. 537.

г.) да расматра уговоре, кое бы Княжеско правительство везивало, было са стравимъ државама, было са приватнима, у колико бы такви на теретъ државе падали, или бы у явна, или МИХАНЛЪ М. ОБРЕНОВИЪЪ III, у приватна права дирали. князъ србскій. Осимъ тога: д.) сва питаня о данку, прирезу, као у случаю потребе и о по саслушаню Св.-Преображенске ванредне народне скупштине, задуживаню државе, окружя и обштина, спадаю у решаванъ АУ САГЛАСІЮ СА СОВЪТОМЪ, опредълнай смо и опредълюемо: У свима случаєвима предидунегь параграфа решеня Совъта има ће силу само онда, ако и Кинземъ потврђена буду. УСТРОЕНІЕ ДРЖАВНОГЪ СОВЪТА. §. 5. Князъ може одрећи свое потврђенъ предложеномъ закону. §. 6. Совътъ државный има быти саставлънъ изъ людій, кои се одликую знаньяма, или одличнимъ искуствомъ у државной служби. Князъ наређує, да се донешени закони обнародую; и сред-Совътникъ несме быти, кои нів србскій грађанинъ; кои нествомъ свои попечители издае нуждие наредбе за извршенъ ма 35 година: кои непритяжава непокретна добра у Србін, и кон нів 10 година честно провео у явной служби србской. Попечительи имаю право законъ обясвявати; но тимъ се неможе законъ променити, нити ограничити; нити извршенъ ис-§. 2. тога обуставити. Брой државны Совътника, заядно съ Предсъдателъмъ и Подпредсъдательны, не може быти веній оды седамиаесты. Првый предлогь за какавъ закоиъ може чивити Киязъ Со-Совъть има свогь главногь, а по потреби и више млаьи севъту, и Совъть Князу. кретара, као и осталый канцеларискій персональ, кои he се према потреби одређивати. Попечительн одговорни су Совъту и Киязу за не извршенъ закона. Совъта е залатакъ: Совътъ ће имати право поискивати одъ Главне Контроле а.) да доноси, укида, меня, и толкув законе; известія и обясненя о годишньимъ рачунима државнимъ. б.) да решава питаня о устровню и преустровню земальски властій и войске, о осниваню новы званія, о административномъ поделеню земль; Князъ вдиный заступа и представля Србію спрамъ страны в.) да прегледа и решава буцете прихода и расхода државдржава. Онъ заключава уговоре, в прави конвенціє; о чему ногь, и отвара попечительима нове кредите; извештава Совътъ, чимъ околности допусте. Но ако су уговори

Устројеније Државног совјета, Новине сербске, бр. 119 од 29. августа 1861. године извор: Архив Србије

Organization of the State Sovjet, Novine Serbske No. 119 of 29th August 1861 source: Archives of Serbia

1. Кнежевина (Краљевина) Србија

Управно судство у нашој земљи има веома дугу традицију, која је првенствено везана за институцију Државног савета. Корени Државног савета сежу још до периода након I српског устанка, а током времена мењала се и улога коју је ова институција имала у нашем правном систему. У дугој историји Државног савета могу се уочити два раздобља. Први је период

1. The Principality (Kingdom) of Serbia

The administrative judiciary in our country has a very long tradition, which is, for the most part, related to the institution of the Council of State. The roots of the Council of State extend all the way back to the period after the First Serbian Uprising, and the role of this institution in our legal system changed through time. Two distinct periods can be observed in the long history of the Council of State. The first

од 1805. до 1869. године, у коме је он био превасходно законодавни орган, са извесним судским и извршним функцијама. У другом периоду од 1869. до почетка II светског рата, он је имао доминантно функцију управног суда, мада је обављао и друге задатке. Оваква функција Државног савета је у пуној мери афирмисана кроз двостепено управно судство које је успостављено у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца.

Током друге владавине кнеза Михајла донет је Закон о Државном савету (Устројеније Државног Совјета) из 1861. године, којим је кнез у потпуности ставио ову институцију под своју контролу. Међутим, оно што је много битније за развој управног правосуђа је чињеница да се у овом периоду јављају први обриси управног спора у Србији. Како истиче Денковић, "иако још ниједан закон изричито не прописује вођење управног спора, многи појединци се обраћају Државном савету побијајући законитост управних аката. Тадашњи Државни савет углавном сматра себе надлежним по овим жалбама и на тај начин решава прве спорове о законитости управних аката."

Оно што је фактички радио у наведеном периоду, Намесничким уставом из 1869. године бива формално прописано као његова надлежност. Тако је, међу бројним другим активностима, он овлашћен и "да расмаwas between 1805 and 1869, in which it was largely a legislative authority with some judicial and executive functions. In the second period, between 1869 and the beginning of World War II, it mostly worked as an administrative court, though it performed some other tasks as well.⁴ This role of the Council of State was fully affirmed through the two-tier administrative judiciary, which was established in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes.

The second period of Prince Mihajlo's reign saw the adoption of the Council of State (Organization of the Council of State) Act in 1861, in which the Prince placed this institution completely under his control.⁵ Nevertheless, the fact that the outlines of the administrative dispute appeared for the first time in Serbia in this period was far more important for the development of the administrative judiciary. According to Denković, "although none of the acts explicitly regulate the administrative dispute, many individuals who challenge the legality of administrative acts address the Council of State. The then Council of State believes that these appeals are mostly in its jurisdiction and, thus, resolves the first disputes on the legality of administrative acts."

The 1869 Regents' Constitution formally granted jurisdiction to the Council of State for what it had *de facto* been doing in this period. Thus, in addition to many other activities, it was also authorized "to review and resolve appeals against ministerial decisions in disputed administra

⁴ Видети опширно: Миодраг Јовичић, *Лексикон срйске усшавносши 1804-1918*, Филип Вишњић, Београд 1999, стр. 68–74.

⁵ Видети опширно: *Ibid.*, стр. 105–106.

⁶ Драгаш Денковић, "Настанак и развој Државног савета 1805-1918", Добра уйрава (редакција и предговор: Ратко Марковић), Београд 2010, стр. 237.

⁴ See more in: Miodrag Jovičić, *Leksikon srpske ustavnosti 1804 -1918*, Filip Višnjić, Belgrade 1999, pp. 68 – 74.

⁵ See more in: *Ibid.*, pp. 105 – 106.

⁶ Dragaš Denković, "Nastanak i razvoj Državnog saveta 1805-1918", Dobra uprava (editor and author of the preface: Ratko Marković), Belgrade 2010, p. 237.

тра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима". На тај начин, управни спор бива званично уведен у наш правни систем пре век и по, што сврстава Србију међу прве земље где је овај институт успостављен. Иако Намесничким уставом престаје законодавна надлежност и политички утицај који је Државни савет имао од свог оснивања, он постаје доминантно административно тело, уз значајну управносудску надлежност. Ипак, према Закону о пословном реду у Државном савету, из 1870. године, у којем је дата и прва дефиниција административног (управног) спора, одлуке Државног савета нису биле правоснажне и обавезне за министре. Такође, у управном спору појединци нису имали статус странке, тако да нису били у једнаком положају са

tive matters." The administrative dispute was thus officially introduced into our legal system a century and a half ago, which made Serbia one of the first countries in which this instrument had been introduced. Although the Regents' Constitution put an end to the legislative jurisdiction and political influence which the Council of State had had since its establishment, the Council of State became the dominant administrative body, with a significant administrative-judicial jurisdiction. However, under the 1870 Rules of Order at the Council of State Act, which had for the first time defined the administrative dispute, the Council of State decisions were not final and binding for the ministers. In addition to this, individuals did not have the status of a party to the proceedings in the administrative dispute, which meant that

⁷ Чл. 90, ст. 1, тач. 3 Устава за Књажество Србију (тзв. Намеснички устав).

⁹ Д. Денковић (2010), стр. 237-238.

Art. 90 paragraph 1 subparagraph 3 of the Constitution of the Principality of Serbia (so-called Regents' Constitution).

[&]quot;An administrative dispute is a dispute between a private person, on one side, and the administrative authority on the other, and it exists wherever the right of a private person has been violated contrary to the mandates of law through an order and decision of the administrative authority. A dispute does not exist where an act grants discretion to a minister or administrative authority in deciding how to act, asses and solve a matter." Art. 35 of the Rules of Order at the Council of State Act; In connection with the first definition of an administrative dispute in the country, theoreticians say: "This general definition of the administrative dispute, as a rule, allowed the administrative dispute on the legality of all administrative acts, excluding from the administrative judicial review only the administrative acts in which the administration used its discretion. This definition of the adminsitrative dispute mostly remained the same in the subsequent acts (...)." Dragaš Denković, "Državni savet u Srbiji i Jugoslaviji 1805 – 1941", Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1 – 3/1973, p. 436.

⁹ D. Denković (2010), pp. 237 – 238.

управом чији акт су оспоравали жалбом (дакле, још увек не тужбом). 10

Управни спор пред Државним саветом је био једностепен, тако да није постојала могућност изјављивања жалбе против његове одлуке. Једино правно средство које се помиње у Закону било је понављање поступка ("обновљење спора"). Тако је регулисано да, "једном коначно решен предмет не може Савет на ново у расматрање и решавање узимати. Случај обновљења спора, кад му има места, иде редовним путем код управних власти" (чл. 50). Оно што је занимљиво, а што ће се понављати и у каснијим законима, је чињеница да се понављање поступка не иницира пред Државним саветом који је надлежан да одлучује у поновљеном поступку, већ пред самим управним органом, чији акт је и био предмет управног спора. Оваква норма додатно указује на неравноправност положаја учесника у управном спору тог периода.

Међутим, и поред свих набројаних недостатака, значај увођења управног спора у тако раном периоду у Србији не може се и не сме пренебрегнути. Он постаје у потпуности јасан када се стави у контекст са

they were not equal with the administration whose act had been challenged in the appeal (which, therefore, was still not a lawsuit).¹⁰

The administrative dispute before the Council of State was a single-tier procedure, which meant that its decisions could not be appealed. The only legal remedy referred to in the Act was the reopening of proceedings. Thus, the Act said that, "a finally resolved case cannot be reviewed and decided again by the Council. Where appropriate, reopened proceedings are handled by the administrative authorities in the regular procedure" (Art. 50). An interesting fact, which would be repeated in subsequent acts, was that the reopening of proceedings was not initiated before the Council of State, which had jurisdiction for deciding in the reopened proceedings, but before the very administrative authority whose act had been the subject matter of the administrative dispute. This provision also points to the inequality of the parties to the administrative dispute in this period.

However, despite all these shortcomings, the importance of introduction of the administrative dispute in Serbia so early cannot and must not be ignored. This becomes completely clear when placed in the context of the most important administra-

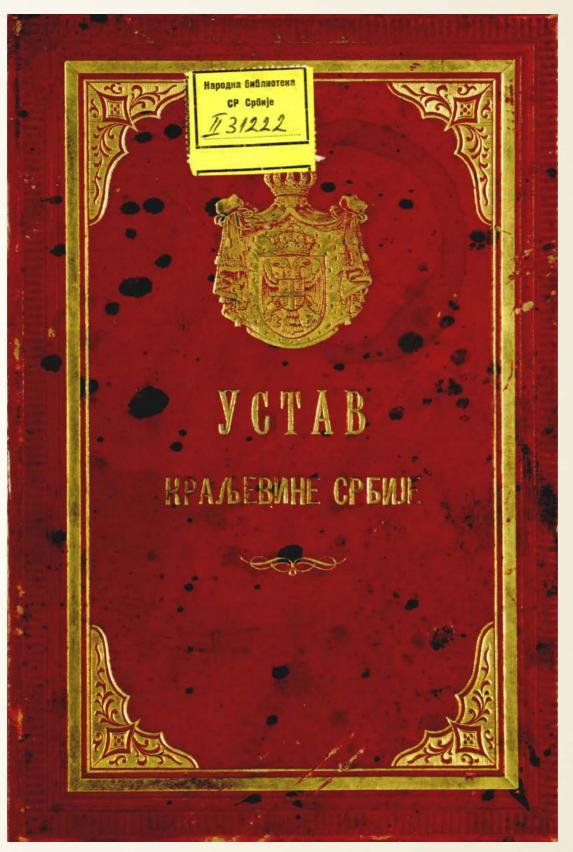
Сретен Југовић, "Преображај Државног савета у Србији XIX века – ка институционализацији управног спора", Зборник радова са научног скупа "Устав Краљевине Србије од 1888 – 125 година од доношења" (ур. В. Петров, Д. Симовић, Т. Шурлан, И. Крстић-Мистриџеловић), Београд 2015, стр. 140; Када говори о овом периоду Радовановић истиче да "појединци нису увек могли наћи заштите против рада управних власти, нити су пред судом били у истом реду, у коме управна власт". Љуб. Радовановић, "Закон о Државном савету и управним судовима", Архив за йравне и друшйвене науке, 3/1922, стр. 213.

¹⁰ Sreten Jugović, "Preobražaj Državnog saveta u Srbiji XIX veka – ka institucionalizaciji upravnog spora", Collection of papers from the simposium "The Constitution of the Kingdom of Serbia since 1888 – 125th anniversary of its adoption (editors V. Petrov, D. Simović, T. Šurlan, I. Krstić-Mistridželović), Belgrade 2015, p. 140; Talking about this priod, Radovanović stresses that "individuals could not always find protection from the work of administrative authorities, nor did they belong to the same category as the administrative authorities." Ljub. Radovanović, "Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima", *Archive for Legal and Social Sciences* 3/1922, p. 213.

најзначајнијим управно-судским системима тог времена. Наиме, у Француској, земљи која је свету подарила управно судство, Државни савет добија могућност да самостално решава управне спорове тек 1872. године, дакле три године након српског Државног савета (до тада је припремао предлоге одлука, које је шеф државе потврђивао). Такође, друга најзначајнија и најутицајнија управно-судска институција у свету, аустријски Управни суд, био је успостављен Законом из 1875. године, дакле шест година након што је управни спор формално уведен у наш правни систем. Све то потврђује колико је српско управно законодавство наведеног периода било авангардно и у корак са најмодернијим европским трендовима тог времена.

tive-judicial systems of the period. In fact, in France, the country that had given the administrative judiciary to the world, the Council of State was given the chance to resolve administrative disputes on its own as late as in 1872, i.e. three years after the Serbian Council of State (until then, it had prepared draft decisions which were approved by the head of state). In addition to this, the world's second most important and influential administrative-judicial institution, the Austrian Administrative Court, was established under the 1875 Act, i.e. six years after the formal introduction of the administrative dispute in our legal system. This all demonstrates how advanced the Serbian administrative legislation of that period was and how it kept up with the latest European trends of that period.

- У вези са тим се наглашава: "Државни савет Србије је већ 1869. добио овлашћење да сам одлучује о управним споровима, док је Државни савет Француске то овлашћење добио тек 1872". Д. Денковић, (2010), стр. 239; Исто је тврдио и Сагадин. Вид. Стеван Сагадин, Уйравно судсшво, Државна штампарија, Београд 1940, стр. 176-180; Цуцић, пак, наводи да тврдњу да је на одређени начин српско управно судство старије од француског треба узети са резервом. 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, између 1849. и 1851. године. Вук Цуцић, Уйравни сйор йуне јурисдикције, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 89-90, фн. 271.
- 12 Тако се истиче: "Од интереса је да се овде спомене да је у Србији основан овакав управни суд још Уставом од 1869 (...). Србија је према томе имала управни суд преко пет година раније него Аустрија". Јован В. Стефановић (судија Управног суда у Загребу), Коменшар Закона о ойшшем уйравном йосшуйку од 9. новембра 1930, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933, стр. 21.
- In connection with this, it is stressed: "As soon as in 1869, the Serbian Council of State became authorized to decide in administrative cases on its own, while the French Council of State was authorized to do this as late as in 1872." D. Denković, (2010), p. 239; Sagadin said the same, see, Stevan Sagadin, *Upravno sudstvo*, State Printing Office, Belgrade, 1940, pp. 176-180; Cucić, however, says that the claim that the Serbian administrative judiciary is, in a way, older than the French should be taken with reservations. Namely, although it was authorized to resolve administrative disputes on its own as late as in 1872, the French Council of State had had this possibility, even if only for a couple of years, between 1849 and 1851. Vuk Cucić, *Upravni spor pune jurisdikcije*, Belgrade University Faculty of Law, Belgrade, 2016, pp. 89-90, fn. 271.
- 12 It is thus said: "It is interesting to note that such an administrative court was established in Serbia under the Constitution as early as in 1869 (...). According to it, Serbia had the administrative court more than five years earlier than Austria." Jovan V. Stefanović (Judge of the Administrative Court in Zagreb), Komentar Zakona o opštem upravnom postupku od 9. novembra 1930, Geca Kon Publishing House and Bookstore, Belgrade 1933, p. 21.



Устав Краљевине Србије из 1888. године извор: Народна библиотека Србије

Constitution of Kingdom of Serbia from 1888 source: National Library of Serbia

Уставом из 1888. године одлуке Државног савета постају обавезне за министре, а члановима Савета је била загарантована сталност. 13 На основу Устава, доноси се Закон о пословном реду у Државном савету из 1891. године, који је предвидео у чл. 84 готово идентичну одредбу посвећену понављању поступка ("обновљењу спора"), као и Закон из 1870. године. На тај начин, понављање поступка, као једино правно средство против одлуке Државног савета, било је и даље у рукама управних органа. Ипак, ово ванредно правно средство додатно је регулисано у чл. 85 Закона из 1891. године. У њему се наводи: "Обновљење спора може се тражити у року од једне године, пошто је ствар у Државном Савету решена. Против решења управних власти да се обновљење не дозволи, подноси се жалба Државном Савету". Овим одредбама се, дакле, ограничава период у коме се може тражити понављање поступка, али се истовремено побољшава правна позиција странке (подносиоца жалбе) из управног спора, која је могла да изјави посебну жалбу Државном савету, уколико управни орган одбије њен захтев за понављање поступка. Иако даљи поступак није био регулисан Законом, може се закључити да је Државни савет, у случају усвајања такве жалбе, дозвољавао

Under the 1888 Constitution, the Council of State decisions became mandatory for the ministers and the Council members' permanent mandate had been guaranteed. 13 The 1891 Rules of Order at the Council of State Act was adopted in accordance with the Constitution, envisaging in Art. 84 a nearly identical provision dedicated to the reopening of proceedings to that provided by the 1870 Act. Thus, the reopening of proceedings, as the only legal remedy against the Council of State decisions, remained in the hands of administrative authorities. Nevertheless, this extraordinary legal remedy was additionally regulated in Article 85 of the 1891 Act. It says: "The reopening of proceedings may be requested within one year after the resolution of the matter at the Council of State. The administrative authorities' decision not to permit the reopening of proceedings is appealed to the Council of State." These provisions, therefore, limited the period in which the reopening of proceedings might be requested, but simultaneously improved the legal position of the party to the administrative dispute (appellant), who could file a separate appeal to the Council of State, if the administrative authority rejected its request for reopening of proceedings. Although further proceedings were not regulated by the Act, one may conclude that, if such an appeal was upheld, the Council of State allowed the reopening of

¹³ Између осталог, Државни савет је имао овлашћење, "да разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима. Ова решења Државног савета обавезна су за министре". Чл. 145, ст. 1, тач. 6 Устава Краљевине Србије из 1888. године. Видети опширно: чл. 141-146 Устава Краљевине Србије из 1888. године; С. Југовић (2015), стр. 141-142.

¹³ The Council of State was authorized, *inter alia*, "to review and decide on appeals against ministerial decisions in the disputed administrative issues. These Council of State rulings are mandatory for the ministers." Art. 145 paragraph 1 item 6 of the 1888 Kingdom of Serbia Constitution. See, *in extensio*: Art. 141 – 146 of the 1888 Kingdom of Serbia Constitution; P. Jugović (2015), pp. 141-142.

понављање поступка, а затим поново одлучивао и о главној ствари (законитости првобитно оспорене одлуке управног органа).

Уставом из 1901. године проширен је предмет управног спора и на краљеве указе, а Главној контроли (врховном рачунском суду) је дато овлашћење на покретање управног спора "у име Државе, ако је Указом какав државни материјални интерес повређен у корист појединаца". Поред одредбе која предвића општу надлежност Државног савета "да расматра и решава жалбе против министарских решења у предметима административног спора", Устав прави разлику између ненадлежности и прекорачења овлашћења управних органа, као два посебна облика њиховог незаконитог поступања. 14 Исте године се доноси и Закон о уређењу Државног савета, а већ следеће 1902. године и Закон о пословном реду у Државном савету. 15 Закон о уређењу Државног савета предвиђа да је он највише административно тело у Краљевини Србији, истовремено понављајући уставне одредбе о његовој надлежности. 16 Законом о пословном реду у Државном савету детаљно је предвиђен поступак рада и одлучивања ове институције, прецизирано је у којим ситуацијама Главна контрола, физичка и правна лица могу да се обраћају

proceedings and then decided again on the principal matter (on the legality of the originally challenged decision of the administrative authority).

Under the 1901 Constitution, the subject matter of the administrative dispute was expanded to include royal decrees, and the Principal Audit (supreme court of auditors) was granted the authority to initiate administrative cases "on behalf of the State, if a decree violates a substantive state interest and favors an individual." In addition to the provision envisaging the general jurisdiction of the Council of State "to review and resolve appeals against ministerial decisions in administrative dispute cases," the Constitution distinguishes between the lack of competence and exceeding of authority of administrative bodies, as two separate types of unlawful activity they can engage in. 14 The same year saw the adoption of the Organization of the Council of State Act, and the following year, 1902, the adoption of the Rules of Order at the Council of State Act. 15 The Organization of the Council of State Act defined the Council of State as the highest administrative authority in the Kingdom of Serbia and repeated the constitutional provisions on its jurisdiction. 16 The Rules of Order at the Council of State Act elaborated in detail the procedure according to which this institution worked and decided, specified the situations in which the Principal

¹⁴ Вид. чл. 85, ст. 1, тач. 1-3 Устава Краљевине Србије из 1901. године; Институцији Државног савета посвећени су чл. 83-86 овог устава.

¹⁵ Оба закона објављена су у издању Државне штампарије Краљевине Србије 1902. године.

¹⁶ Вид. чл. 1 и 5. Закона о уређењу Државног савета.

¹⁴ See: Art. 85 paragraph 1 items 1–3 of the 1901 Constitution of the Kingdom of Serbia; Art. 83–86 of this Constitution are dedicated to the institution of the Council of State.

Both acts were published by the State Printing Office of the Kingdom of Serbia in 1902.

¹⁶ See: Art. 1 and 5 of the Organization of the Council of State Act.

жалбом Државном савету (чл. 48), а дата је и дефиниција управног спора, готово идентична оној из претходних закона.¹⁷

У погледу правних средстава у управном спору, Закон о пословном реду у Државном савету предвиђа, попут ранијих прописа, само понављање поступка ("обновљење спора"), али је у поређењу са законима из 1870. и 1891. године, оно детаљније регулисано. Тако је било предвиђено да се понављање поступка могло тицати само министарских решења и да се могло тражити само једанпут (чл. 59). Такође, понављање поступка није било могуће уколико закон, на основу кога је спор расправљен, забрањује ово правно средство (чл. 60). Иако се у Закону говори о коначној одлуци Државног савета донетој у управном спору, јасно је да она има карактер правоснажности, јер се могла нападати само поменутим ванредним правним средством. Закон одређује и дужи рок у коме се понављање поступка могло тражити (3 године), а он се рачунао од доношења одлуке Државног савета у управном спору (чл. 61). Новину представља и одређење разлога због кога се понављање поступка могло тражити, а тиче се поднетог доказа, који би могао да утиче на решење спора, а раније није могао да буде употребљен ("пре [га] није могао поднети зато, што је био у немогућности да га набави...") (чл. 62). Као и у ранијим законима, о захAudit and the natural and legal persons could appeal to the Council of State (Art. 48), and provided a definition of the administrative dispute, which was nearly identical to the one referred to in the previous acts.¹⁷

As regards legal remedies in the administrative dispute, the Rules of Order at the Council of State Act, like previous regulations, envisaged only the reopening of proceedings but regulated it in a more detailed manner than the 1870 and 1891 acts. It was thus envisaged that the proceedings could be reopened only in the case of ministerial decisions and that this legal remedy could be requested just once (Art. 59). In addition to this, the reopening of proceedings was not possible if the law on the basis of which the case was reviewed prohibited this legal remedy (Art. 60). Although, according to the Act, the Council of State decisions in the administrative dispute were referred to as definitive, they were clearly final because they could be challenged only by the already mentioned extraordinary legal remedy. The Act also imposed a longer deadline (3 years) for requesting the reopening of proceedings, calculated from the date of the Council of State decision in the administrative dispute (Art. 61). Another innovation referred to the reason for requesting the reopening of proceedings, i.e. evidence which might affect the resolution of the dispute, and which could not have been used earlier ("[it] could not have been filed before because, he was unable to obtain it...") (Art. 62). Like in the previous acts, the request to reopen proceedings was,

¹⁷ Наиме, закони о пословном реду у Државном савету из 1891. и 1902. године само незнатно проширују круг лица која могу покретати управни спор у односу на истоимени закон из 1870. године, тако да се то право даје не само приватним (физичким) лицима, него и правним лицима.

¹⁷ In fact, the 1891 and 1902 Rules of Order at the Council of State Acts only negligibly expanded the circle of persons who could initiate an administrative dispute compared to the 1870 act of the same name, by giving this right not only to private (natural) persons, but also to the legal persons.

теву ("тражењу") за понављање поступка одлучивао је, парадоксално, орган управе, а подносилац жалбе из управног спора могао је поднети нову жалбу Државном савету у року од 30 дана од пријема решења, којим је одбијен његов захтев (чл. 63). Даљи поступак није био регулисан Законом, али се поново намеће закључак да је Државни савет, у случају усвајања такве жалбе, дозвољавао понављање поступка, а затим поново одлучивао и о главној ствари (законитости првобитно оспорене одлуке управног органа).

Занимъивост представља и чињеница да је Законом из 1902. године по први пут било регулисано и исправљање грешака у актима Државног савета. Тако је у чл. 64 било предвиђено следеће: "Ако је при писању решења Државног Савета учињена каква важнија погрешка, исправка се такве погрешке може тражити непосредно код Државног Савета у року од 30 дана од када је решење примљено. Доцније тражење одбациће се као неблаговремено". Данашњи ЗУС не регулише непосредно овакву ситуацију, за разлику од важећег ЗУП-а (чл. 144, ст. 1), по коме орган увек може да исправи своје решење и уклони грешке у именима, бројевима, писању или рачунању.

Уставом из 1903. године, донетим након мајског преврата, није измењена надлежност Државног савета као управног суда, ¹⁸ а и даље су се примењивали Закон о уређењу Државног савета из 1901. године и Закон о пословном реду у Државном савету из 1902. године, о којима је било речи.

paradoxically, decided by the administrative authority, and the appellant in the administrative dispute could file a new appeal to the Council of State within 30 days from the date of receipt of the decision rejecting his request (Art. 63). Further proceedings were not regulated by the Act, but we may conclude that if such an appeal was upheld, the Council of State allowed the reopening of proceedings, and then decided again on the principal matter (legality of the previously challenged decision of the administrative authority).

It is also interesting to note that the 1902 Act for the first time regulated the correction of mistakes in the Council of State acts. Thus, Art. 64 envisaged the following: "If any major mistake is made in the writing of a Council of State decision, the correction of such a mistake may be requested directly from the Council of State within 30 days from the date of receipt of the decision. Any delayed request will be dismissed as untimely." The present-day ADA does not regulate this situation directly, unlike the applicable APA (Art. 144 paragraph 1), according to which an authority may at any time correct errors in the names or figures, text or calculations.

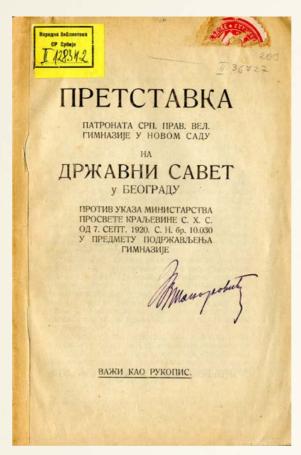
The 1903 Constitution, adopted after the May Coup, did not change the administrative court jurisdiction of the Council of State, ¹⁸ and the already discussed 1901 Organization of the Council of State Act and the 1902 Rules of Order at the Council of State Act remained in force.

¹⁸ Вид. чл. 144. Устава Краљевине Србије из 1903. године.

¹⁸ See: Art. 144 of the 1903 Constitution of the Kingdom of Serbia.

2. Краљевина СХС (Југославија)

Оснивањем Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1918. године Државни савет у Београду наставио је своју активност судске контроле рада управе, овог пута за целу територију новоформиране државе.¹⁹ Ову надлежност он је обављао до 1922. године, када се формира двостепено управно судство: првостепени управни судови и Државни савет као врховни управни суд. Иако је двостепено управно судство представљало новину на овим просторима, оно се мора посматрати као наставак управно-судске организације која је у већој или мањој мери постојала у различитим земљама које су



Представка Патроната Српске православне велике гимназије Државном савету из 1920. године извор: Народна библиотека Србије

Petition of the Patronage of the Orthodox Great Gymnasium to the Council of State from 1920 source: National Library of Serbia

2. The Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (Yugoslavia)

After the establishment of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in 1918, the Council of State in Belgrade continued performing the judicial review of the administration, although this time throughout the newly formed state.¹⁹ It had this jurisdiction until 1922, when the two-tier administrative judiciary was introduced, made up of the first-instance administrative courts and the Council of State, as the supreme administrative court. Although the two-tier administrative judiciary was something new in the region, it must be observed as a continuation of the administrative court organization that had existed, to one degree or another, in different countries which had entered the Kingdom

¹⁹ Тако се истиче: "Након стварања Краљевине СХС Државни савјет Краљевине Србије наставио је обављати судску контролу краљевих указа и министарских рјешења до 1922". Иван Копрић, "Управно судовање на подручју бивше Југославије", *Хрвашска јавна уйрава*, 1/2006, стр. 226–227.

⁹ It is thus said: "After the establishment of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, the Kingdom of Serbia's Council of State continued performing the judicial review of royal decrees and ministerial decisions until 1922." Ivan Koprić, "Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije", Hrvatska javna uprava 1/2006, pp. 226 – 227.

ушле у састав Краљевине СХС, а која је најразвијенија била у оквиру Кнежевине (Краљевине) Србије.²⁰

Двостепено управно судство уведено је у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца Видовданским уставом из 1921,²¹ чије одредбе су конкретизоване Законом о Државном савету и управним судовима из 1922,²² и Уредбом о пословном реду у Државном савету и управним судовима донетом исте године, чиме је заокружен нормативни оквир за рад ових институција. Након успостављања шестојануарске диктатуре 1929. дошло је до извесних измена поменутих прописа. Тако је најпре донет Закон о изменама и допунама Закона о државном савету и управним судовима од 8. јануара 1929, којим је укинута сталност чланова Државног савета и судија управних судова, а измењен је и начин њиховог избора, односно постављења.²³ Такође, исте године је поме-

of Serbs, Croats and Slovenes, where the most developed one had been that of the Principality (Kingdom) of Serbia.²⁰

The two-tier administrative judiciary was introduced in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes under the 1921 St Vitus Day Constitution,²¹ whose provisions were given concrete expression in the Council of State and Administrative Courts Act²² and the Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Decree, both of which were adopted in 1922, completing the normative framework for these institutions. After the imposition of the January 6, 1929 dictatorship, these regulations were modified to an extent. Thus, the Amendments to the Council of State and Administrative Courts Act of January 8, 1929 were the first to be adopted, abolishing the permanent mandate of the Council of State and administrative court judges, and changing the method of their selection, i.e. appointment.²³ In the same year, the Decree was replaced by

- 20 Упор. Властимир J. Лучић (секретар Државног савета), Приручник за Државни савеш и уйравне судове (админисшрашивно-судски йриручник), Издавачка књижара А. М. Поповића, Београд 1938, стр. 9.
- 21 Државни савет је Видовданским уставом одређен као врховни управни суд и орган врховне државне управе. Видети детаљно: чл. 103 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (Видовданског устава); Управно судство је Видовданским уставом било сврстано у део управне власти, мада са њом није било ни у каквом хијерархијском односу. Тако се наглашава да су управни судови судови по својим функцијама и задацима, као и по личном статусу својих чланова који уживају пуну судијску независност. Вид. Одл. Држ. савеша 1919–1923, стр. 28–29.
- 22 Службене новине, бр. 111 од 22. маја 1922.
- 23 Стеван Сагадин, Уйравно судсйво, йоводом сйоїодишњице рада Државної савейа 1839–1939, Државна штампарија, Београд 1940, 198–199.

- 20 Compare: Vlastimir J. Lučić (Council of State Secretary), *Priručnik za*Državni savet i upravne sudove (administrativno-sudski priručnik), the

 A. M. Popović Publishing House and Bookstore, Belgrade 1938, p. 9.
- The St Vitus Constitution defined the Council of State as the supreme administrative court and supreme state administration authority. See *in extensio*: Art. 103 of the Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (St Vitus Constitution); Under the St Vitus Constitution, the administrative judiciary became a part of the administrative branch of power, although their relations were not hierarchical. It is thus stressed that the administrative courts are courts according to their functions and tasks and according to the personal status of their members who enjoy full independence as judges. See: *Odluke Državnog saveta 1919 1923*, p. 28 29.
- 22 Official Journal No. 111 of May 22, 1922.
- 23 Stevan Sagadin, *Upravno sudstvo, povodom stogodišnjice rada*Državnog saveta 1839 1939, State Printing Office, Belgrade 1940,
 198 199.

нута уредба замењена Законом о пословном реду у Државном савету и управним судовима.24 Септембарским (Октроисаним) уставом од 3. септембра 1931.²⁵ није битније мењана улога Државног савета и управних судова. 26 Одредбе Закона о Државном савету и управним судовима из 1922, са поменутим изменама (у даљем тексту: ЗДС), као и одредбе Закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима из 1929 (у даљем тексту: ЗПР) остале су на снази до краја трајања монар-



Краљенина Југославија је наследна и уставна

Члан 2.

Удан 2.

Трб је Краљевине двогални Бели Орао у по-легу, на црвеном штиту. Врх обе глапе. Плогавог Белог Ораз стоји Круна Краљевине На прсима Ораз је штит, на коме су: бео крст на црвеном штиту са по једини отънком у спаком краку, поред њега штит са 25 поља црвених и сребрна-тски наизмеше а нспод њих плави штит са три златие шестокраке введде и бели полумесец.

Држанна застава је плаво-бело-прена тро-бојка у водоравном положају према усправном колљу.

Члан 3. Службени језик Краљевине је српско-хрват-

ОЛЕЉАК ІІ Основна грађанска права и дужности

Члан 4. Држављанство је у читавој Краљевини једпо. Сви су грађани пред законом једнаки. Сви уживају једнаку заштиту власти.

икаква преимућства по рођењу.

Не признаје се племство ни титуле, нити

the Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act.²⁴ The September ("Granted") Constitution of September 3, 1931²⁵ did not significantly change the role of the Council of State and administrative courts.26 Provisions of the 1922 Council of State and Administrative Courts Act, together with the above mentioned amendments (hereinafter referred to as the CSA-CA), as well as the provisions of the 1929 Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act (hereinafter referred to as the ROCSACA) remained in force until

Устав Краљевине Југославије, Службене новине, бр. 207 од 9. септембра 1931. године извор: Архив српских и југословенских службених гласила

Constitution of Kingdom of Yugoslavia, Official Journal No. 207 of 9th September 1931

source: Serbian and Yugoslav Official Journals Archive

- Службене новине, бр. 132 од 7. јуна 1929. 24
- 25 Службене новине, бр. 200 од 3. децембра 1931.
- Занимљиво је, ипак, да Септембарски устав, у односу на Видовдански, садржи знатно мање одредби посвећених Државном савету и управним судовима, и да углавном упућује на законске норме којима се разрађују уставне одредбе. Вид. чл. 98-99 Септембарског устава.
- Official Journal, No. 132 of June 7, 1929.

Нико се не може, ни у ком случају, протерати из свог завичајног места, без судске пресуде.

Члан 10.

Власт не може предузети никакво претресање ни истраживање у стану грађана, осим у случаје-вима које је закон предвидео и начином како је

могу свој верозякон јавно исповедати. Уживање грађанских и политичких права не-зависно је од исповедања вере. Нико се не може ослободити својих грађанских и војинх дужности и обавеза поанвајући се на прописе своје вере.

Вере могу бити признате само законом. Успо-јене и признате вере самостално урећују своје унутрашње верске послове и управљају своји закладама и фондопима у границама закона.

Нико није дужан да своје верско осведочењи нио исповеда. Нико није дужан да суделује у розаконим актима, свечаностима, обредима в

вежбама, осим код државних празника и свеча

Незаконита повреда стана кажњива је Члан 11. Ујемчава се слобода вере и савести. Усвојене вероисповести равноправне су пред законом и могу свој верозакон јавно исповедати.

Стан је неповредан.

- 25 Official Journal, No. 200 of December 3, 1931.
- It is interesting to note, however, that compared to the St Vitus Constitution, the September Constitution contained far less provisions dedicated to the Council of State and administrative courts, and it mostly made reference to the legal provisions elaborating on the provisions of the Constitution. See: Art. 98 - 99 of the September Constitution.

хије.²⁷ Неопходно је, такође, нагласити да је 1930. донет и Закон о општем управном поступку, први такав закон на овим просторима и четврти у светским оквирима, који је имао велики утицај на управно судство, "јер је решио многа до тада у управном праву спорна питања".²⁸

Државни савет је успостављен као врховни управни суд у односу на све друге (првостепене) управне судове у Краљевини Југославији (чл. 1. ЗДС). У том смислу, он је решавао о жалбама против пресуда управних судова. Међутим, његова функција се није тиме исцрпљивала. Наиме, он је решавао у првом и последњем степену против указа и министарских решења (чл. 17. 3ДС). То значи да уколико би коначни управни акт био донет од стране министарстава, против њега се тужба могла поднети само Државном савету. При томе, није било битно да ли је министарство донело свој управни акт по жалби, или у првом и последњем степену. Међутим, ако је коначни управни акт био донет од стране управног органа нижег од министарства, тада се тужба подносила надлежном управном суду, на чију одлуку се накнадно могла изјавити жалба Државном савету.²⁹

the end of the monarchy.²⁷ We also need to note that the General Administrative Procedure Act was adopted in 1930 and that it was the first act of that kind in this region and the fourth in the world, with a major influence on the administrative judiciary, "because it solved many issues which were until then disputed in the administrative law."²⁸

The Council of State was established as the supreme administrative court above all other (first-instance) administrative courts in the Kingdom of Yugoslavia (Art. 1 of the CSACA). To that end, it decided on appeals against administrative court judgments. However, this did not exhaust all of its functions. Namely, it decided in cases against decrees and ministerial decisions in the first and last instance (Art. 17 of the CSACA). This meant that if a final administrative act had been issued by a ministry, a lawsuit against it could only be filed to the Council of State. At the same time, it was not important whether the ministry had issued its administrative act following an appeal or in the first and last instance. However, if a final administrative act had been adopted by an administrative authority lower than a ministry, the lawsuit was filed to the competent administrative court, whose decision could subsequently be appealed to the Council of State.29

²⁷ Потребно је напоменути и да је након успостављања Бановине Хрватске 1939. године донета Уредба о Управном суду у Загребу. Овај суд формиран је као врховни управни суд Бановине Хрватске, над којим Државни савет није имао ингеренције. Његово успостављање најавило је реорганизацију целокупног управног правосуђа у Краљевини Југославији, до које није дошло услед немачке окупације 1941. године и распада земље. Упор. С. Сагадин (1940), стр. 205.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ Упор. чл. 18 ЗДС; В. Ј. Лучић (1938), стр. 29-32.

One needs to note that after the establishment of the Banate (Province) of Croatia in 1939, the Decree on the Administrative Court in Zagreb was adopted. This court was established as the supreme administrative court of the Banate (Province) of Croatia, over which the Council of State did not have jurisdiction. Its establishment announced the reorganization of the administrative judiciary in the Kingdom of Yugoslavia, which never happened because of the German occupation in 1941 and the breakup of the country. Compare with: P. Sagadin (1940), p. 205.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Compare with: Art. 18 of the CSA; V. J. Lučić (1938), p. 29 – 32.

Оваква законска регулатива подразумевала је да је странка могла да користи различити број редовних правних средстава у управном поступку и управном спору. Тако, у појединим управним материјама странка је могла да користи само једно правно средство (тужбу Државном савету против указа или министарског решења, којим је у управном поступку решавано у првом и последњем степену), док је у појединим ситуацијама она била ограничена на два правна средства (жалбу министарству и тужбу Државном савету). Коначно, у појединим ситуацијама странка је имала могућност да користи чак три редовна правна средства (жалбу вишем управном органу, тужбу управном суду и коначно жалбу Државном савету). ³⁰ Ипак, Радовановић је још на почетку постојања заједничке државе упозоравао да је

Such legal regulations implied that a party could use different legal remedies in the administrative procedure and the administrative dispute. Thus, a party could use only one legal remedy in some administrative cases (lawsuit to the Council of State against a decree or ministerial decision, which was decided in the first and the last instance in the administrative procedure), while in some others it was limited to two legal remedies (appeal to the ministry and lawsuit to the Council of State). Finally, there were some other situations in which the party could resort to as many as three regular legal remedies (appeal to a higher administrative authority, lawsuit to the administrative court and, finally, appeal to the Council of State). Still, at the very outset of the joint state, Radovanović warned that the deconcentration of power represented a

Решењем Градског начелства у Великој Кикинди из 1933. године 30 издата је Љубомиру Вучковићу дозвола за обављање угоститељске делатности у истоименом месту. По жалби Удружења угоститељских обртника из Велике Кикинде, као стручне организације са тог подручја, Банска управа у Новом Саду је својим решењем поништила добијену дозволу. Наиме, Банска управа је утврдила да не постоји стварна потреба места, ни краја, у коме би се делатност обављала за отварањем још једне угоститељске радње, што је био услов предвиђен Законом о радњама за добијање поменуте дозволе. Против овог решења Вучковић је поднео тужбу, коју је Управни суд у Београду својом пресудом одбио као неосновану, потврђујући тиме коначни управни акт Банске управе. Против ове пресуде Вучковић је поднео жалбу Државном савету, који је нашао да су разлози Управног суда због којих је тужба одбијена правилни и на закону засновани, и из истих разлога је одбио његову жалбу. Видети детаљно: Одлуке Државної савеша 1933–1935 (средили: Божидар С. Протић, Властимир Ј. Лучић), Француско-српска књижара А. М. Поповића, Београд 1936, стр. 454-455.

Under a 1933 decision of the Velika Kikinda Town Council, Ljubomir Vučković was issued a permit for providing restaurant services in this town. At the appeal of the Association of Restaurant Service Entrepreneurs from Velika Kikinda, as the local professional organization, the Banate (Province) Administration in Novi Sad decided to annul the permit. Namely, the Banate Administration determined that neither the town nor the area in which these activities would take place had any real need for the opening of another restaurant service facility, which had been a requirement for obtaining a permit under the Store Act. Vučković filed a lawsuit against this decision and the Belgrade Administrative Court rejected it as groundless, thus upholding the final administrative act of the Banate Administration. Vučković filed an appeal against this judgment to the Council of State, which found that the reasons for rejecting the lawsuit provided by the Administrative Court were appropriate and had legal grounds, and rejected his appeal for the same reasons. See in extensio: Odluke Državnog saveta 1933 - 1935 (edited by: Božidar P. Protić, Vlastimir J. Lučić), A. M. Popović's French-Serbian Bookstore, Belgrade 1936, pp. 454 – 455.

деконцентрација власти предуслов за коришћење већег броја правних средстава. У том смислу он наглашава да ће "од установе вишестепеног судства појединци стварно имати гаранције, (...) само у том случају ако се деконцентрација централне власти, предвиђена уставом и донекле спроведена законом о општој управи, што потпуније изведе, тако да нижи органи управне власти од министра буду овлашћени у што већем броју питања да доносе дефинитивна (коначна – М. Д.) решења, противу којих је могућно засновати административне спорове, јер само на тај начин појединцима ће бити могућно да искористе оба степена управног судства. Ако би остало неизмењено или мало измењено данашње стање централизоване државне власти, при коме тек министри доносе дефинитивна решења, онда би мало користи било од првостепених управних судова, јер о министарским решењима решава Држ. Савет у првом и последњем степену". За Такође, у оваквом систему јављала се нелогичност да је постојало мање инстанци за разматрање важнијих управних аката, него када је реч о "мање важним" актима нижих органа. 32

Жалба, као једино редовно правно средство против пресуда управних судова, могла се изјавити Државном савету у року од 15 дана од пријема пресуде (чл. 37. 3ДС). Савет је на својој општој седници заузео став да се жалба могла подносити не само против

prerequisite for using a larger number of legal remedies. In this context, he stressed that "natural persons will really have the guarantees of multi-tier judiciary, (...) only if the deconcentration of central authorities, envisaged in the Constitution and partly implemented through the law on general administration, is implemented as completely as possible, in such a way as to authorize administrative authorities lower than the minister to make definitive decisions in the largest possible number of cases, in which administrative disputes may be initiated, because individuals will only in that case be able to use both instances of the administrative judiciary. If the current state of centralized state authorities, in which only ministers adopt final decisions, remained unaltered or slightly altered, then there would be little use of first-instance administrative courts, because the Council of State decides on the ministerial decisions in the first and last instance."31 In addition to this, an illogical feature that appeared in this system was that the number of instances for reviewing more important administrative acts was lower than that for "less important" acts of lower authorities. 32

The appeal, as the only regular legal remedy against administrative court judgments, could be filed to the Council of State within 15 days from the date of receipt of judgment (Art. 37 of the CSACA). The Council took the position at its general session that appeals could be filed not only against judgments but also against administrative court rulings ("de-

³¹ Одлуке Државної савей 1919–1923 (средио и коментарисао: Љуб. Радовановић), Штампарија "Сокић", Београд 1924, стр. 27.

³² Миодраг Алексић, *Правна средсшва у уйравном сйору*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1991, стр. 200.

³¹ *Odluke Državnog saveta 1919 – 1923* (editing and comments by: Ljub. Radovanović), the Sokić Printing House, Belgrade 1924, p. 27.

³² Miodrag Aleksić, *Pravna sredstva u upravnom sporu*, PhD thesis (unpublished), Belgrade University Faculty of Law, Belgrade 1991, p. 200.

пресуда, него и решења ("одлука") управних судова. За Жалба Државном савету није се могла изјавити само у оним случајевима када је то било предвиђено посебним законима (нпр. Законом о непосредним порезима и Законом о државним монополима), за што указује на њен редован правни карактер. Жалбу је могао поднети тужилац, ако је управни суд одбио ("одбацио") тужбу, као и орган управе ("тужена власт") уколико је његов акт поништен (чл. 38. ЗДС). За Државни савет је одлучивао о жалби без присуства странака (чл. 41 ЗДС и чл. 47, ст. 1 ЗПР) и могао је да је одбије или уважи. У првом случају је потврђивао пресуду или одлуку управног суда, док је у другом случају поништавао.

cisions").³³ An appeal to the Council of State could not be filed only if this was envisaged by special acts (e.g. Direct Taxation Act and State Monopoly Act),³⁴ which indicates that it had the regular legal character. An appeal could be filed by the plaintiff if the administrative court rejected ("dismissed") the lawsuit, as well as by the administrative authority ("defendant") if its act was quashed (Art. 38 of the CSACA).³⁵ The Council of State decided on the appeal *in camera* (Art. 41 of the CSACA and Art. 47 paragraph 1 of the ROCSACA) and could reject or uphold it. In the former case, it upheld the judgment or decision of the administrative court, and quashed it in the latter. The administrative court was then

^{33 &}quot;Жалба против одлука управних судова (...), допуштена је исто тако као и противу њихових пресуда". Вид. О.с.Д.С. бр. 12564 од 8. марта 1926, Одлуке Ойшйе седнице и начелне одлуке Државной савейа 1923–1933 (средили и објаснили: Александар Давинић, Богдан Мајсторовић), Штампарија Драг. Грегорића, Београд 1933, стр. 86-88.

³⁴ В. Ј. Лучић (1938), стр. 55.

Орган управе је уз жалбу морао да приложи и одобрење надлежног министра. Неблаговремене и жалбе поднете без неопходног одобрења биле су одбациване решењем ("одлуком") управног суда, против које је, такође, постојала могућност жалбе Државном савету. (Чл. 39-40. ЗДС); Ипак, рок за жалбу често је био недовољно дуг како би се прибавило одобрење надлежног министра. Због тога је Државни савет прихватио праксу према којој је било довољно да управни орган преда жалбу благовремено, а одобрење министра је могао приложити и накнадно (после истека рока за жалбу). Вид. М. Алексић (1991), 210.

[&]quot;Appeals against administrative court decisions (...), are permitted in the same way as appeals against their judgments." See: G.S.C.S. No. 12564 of March 8, 1926, Odluke Opšte sednice i načelne odluke Državnog saveta 1923 – 1933 (edited and explained by: Aleksandar Davinić, Bogdan Majstorović), the Drag. Gregorić Printing House, Belgrade 1933, pp. 86 -88.

³⁴ V. J. Lučić (1938), p. 55.

Together with the appeal, the administrative authority had to attach the approval of the competent minister. Untimely appeals and those filed without necessary approval were rejected by rulings ("decisions") of the administrative court, which could also be appealed to the Council of State. Art. 39-40 of the CSA; Still, the deadline for filing an appeal was frequently insufficient for obtaining the approval of the competent minister. This is why the Council of State accepted the practice according to which it was sufficient for an administrative authority to file an appeal in a timely manner, and the minister's approval could be submitted at a later date (after the expiry of the deadline for appeals). See: M. Aleksić (1991), 210.

Тада је управни суд био дужан да поново узме ствар у разматрање, и да поступи у складу са правним схватањем Државног савета.³⁶

Коначно, Законом је била предвиђена и могућност понављања поступка ("обновљење административног спора"). Наиме, против пресуда Државног савета и правоснажних пресуда управних судова, могло се код истих судова тражити понављање поступка, уз сходну примену прописа о парничном ("грађанском судском") поступку (чл. 44, ст. 1 ЗДС).³⁷ Понављање поступка могле су да траже странке из управног спора - како тужилац, тако и управни орган, поводом чијег акта је вођен управни спор, али по одобрењу надлежног министра (чл. 44, ст.

required to review the matter again and act in accordance with the legal position of the Council of State.³⁶

Finally, the Act also envisaged the possibility of reopening proceedings ("reopening of the administrative dispute"). Namely, in the case of Council of State judgments and final judgments of the administrative courts, the same courts could be requested to reopen proceedings, applying regulations on the civil litigation ("civil court") proceedings *mutatis mutandis* (Art. 44 paragraph 1 of the CSACA). The reopening of proceedings could be requested by the parties to the administrative dispute – both the plaintiff and the administrative authority, whose act was the subject matter of the administrative dispute, but if approved by the competent minister (Art. 44 paragraph 2 of the CSACA). If the court

- 36 Лазо М. Костић, Административно право Краљевине Југославије, трећа књига, Надзирање уйраве, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон, Београд 1939, стр. 145-146; Видети опширно и: Божидар Протић, "Надлежност Државног савета као другостепеног и последњег управног суда", Архив за правне и друштвене науке, 6/1937, стр. 504-525.
- 37 Тако, на пример, нетачно изнети подаци у одговору на тужбу дају основа за понављање поступка. Д. С. бр. 39250/27 од 25. јануара 1928, Одлуке Државної савеша 1924–1928, књиїа І (средили: Михаило Илић, Љуб. В. Радовановић), Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1930, стр. 162–164; Такође се наводи да основ за понављање поступка могу да буду и нови докази, али само ако их тужилац није могао раније прибавити, ако се односе на извесну важну чињеницу из пресуде, и ако такви докази могу имати дејство да преиначе пресуду. Д.С. бр. 4172 од 4. јуна 1925, бр. 11493 од 4. октобра 1927 и бр. 9852 од 4. јуна 1925, Закон о Државном савешу и уйравним судовима и Закон о йословном реду у Државном савешу и уйравним судовима, са йраксом Државної савеша (припремио: Љуб. Радовановић), Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а. д., Београд 1938, стр. 45.
- Lazo M. Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije, treća knjiga, Nadziranje uprave*, Geca Kon Publishing House and Bookstores, Belgrade 1939, pp. 145 146; See *in extensio*: Božidar Protić, "Nadležnost Državnog saveta kao drugostepenog i poslednjeg upravnog suda", *Archive for Legal and Social Sciences* 6/1937, pp. 504 525.
- Thus, e.g., incorrectly presented data in a response to a lawsuit represent grounds for the reopening of proceedings. C.S. No. 39250/27 of January 25, 1928, *Odluke Državnog saveta 1924 1928, knjiga I* (edited by: Mihailo Ilić, Ljub. V. Radovanović), Geca Kon Publishing House and Bookstores, Belgrade 1930, pp. 162 164; It is said that new evidence could also constitute grounds for reopening proceedings, but only if the plaintiff could not have obtained it previously, if it refers to an important fact from the judgment, and if such evidence could result in the modification of the judgment. C.S. No. 4172 of June 4, 1925, No. 11493 of October 4, 1927 and No. 9852 of June 4, 1925, *Zakon o Državnom Savetu i Upravnim sudovima i Zakon o poslovnom redu u Državnom Savetu i Upravnim sudovima, sa praksom Državnog Saveta* (prepared by: Ljub. Radovanović), Geca Kon Publishing House and Bookstores A.D., Belgrade 1938, p. 45.

2 ЗДС). Уколико би суд нашао да је захтев за понављање поступка оправдан, поништио би своју ранију пресуду и вратио ствар надлежном управном органу на поновно одлучивање. Управни орган је, при томе, био везан примедбама суда (чл. 45. ЗДС). Наведене одредбе указују, да је орган истом одлуком одлучивао и о усвајању захтева за понављање поступка (решавање о понављању поступка – спора) и о поништавању своје раније пресуде (решавање у поновљеном поступку – спору). Оваква законска решења задржана су и каснијим законским текстовима и тек је важећи ЗУС, оправдано, раздвојио поменуте фазе одлучивања.

3. Социјалистичка Југославија (ФНРЈ, СФРЈ)

Непосредно након завршетка Другог светског рата, под утицајем совјетске правне доктрине, која је управни спор посматрала као буржоаску категорију, долази до укидања управних судова у нашем правном систему. Притом, само управни акти из одређених области (службеничких и радних односа) бивају подвргнути судској контроли редовних судова. Вовакав систем није дуго опстао, тако да већ 1952. године Југославија добија свој први послератни Закон о управним споровима. Ипак, овим законом нису поново успостављени управни судови (то је учињено тек важећим Законом

found that the request for reopening of proceedings was justified, it would quash its previous judgment and return the case to the competent administrative authority to decide on it again. The administrative authority was bound by the remarks of the court (Art. 45 of the CSACA). These provisions show that the authority issued one decision in which it decided both on upholding the request for reopening of proceedings (deciding on the reopening of proceedings – dispute) and on quashing its previous judgment (deciding in the reopened proceedings – dispute). The same solutions were repeated in subsequent acts and only the currently applicable ADA has justifiably separated these stages of decision-making.

3. The Socialist Yugoslavia (FPRY, SFRY)

Right after the end of World War II, under the influence of the Soviet legal doctrine, which observed the administrative dispute as a bourgeois category, administrative courts were removed from our legal system. At the same time, only the administrative acts in certain fields (civil servant and labor relations) were subjected to judicial review by the courts of regular jurisdiction.³⁸ This system did not survive for long, so that as soon as in 1952 Yugoslavia got its first post-war Administrative Dispute Act. Rather than reintroducing administrative courts (this was done only in the currently applicable ADA), this Act entrusted the resolution of adminis-

³⁸ Милан Марковић, *Ванредна йравна средсшва у уйравном сйору, майисшарски рад* (необјављен), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1991, стр. 8.

³⁸ Milan Marković, *Vanredna pravna sredstva u upravnom sporu*, master's thesis (unpublished), Belgrade University Faculty of Law, Belgrade 1991, p. 8.

о уређењу судова из 2008. године), већ је решавање управних спорова било поверено управним одељењима редових судова.

3.1. Закон о управним споровима из 1952. године³⁹

Законодавац је у првом послератном ЗУС-у, макар невољно, прихватио систем правних средстава у управном спору, који је постојао у међуратном периоду. Он је подразумевао жалбу, као редовно правно средство и понављање поступка, као ванредно правно средство. Ипак, у новој држави жалба није имала карактер класичног редовног правног средства, већ је могла да се користи уколико су испуњени одређени услови.

Жалба се, тако, могла изјавити Врховном суду ФНРЈ против пресуде републичког врховног суда само уколико се на правни однос непосредно примењивао савезни пропис (чл. 18, ст. 1). Врховни суд ФНРЈ је у низу својих одлука заузео став да жалба против пресуде републичког врховног суда није била допуштена ако је правни однос расправљен на основу републичког, покрајинског или локалног прописа, или ако се тим прописом бар не разрађују одредбе савезног про-

trative disputes to the administrative departments of courts of regular jurisdiction.

3.1. The Administrative Dispute Act of 1952³⁹

In the first post-war ADA, the legislator accepted, albeit hesitantly, the system of legal remedies in the administrative dispute that had existed in the period between the two wars. It included the appeal, as a regular legal remedy, and the reopening of proceedings as an extraordinary legal remedy. Still, the appeal in the new state did not have the nature of a classical regular legal remedy, and could be used only after the fulfilment of certain requirements.

The appeal could thus be filed to the FPRY (The Federal People's Republic of Yugoslavia) Supreme Court against a judgment of a republic supreme court only if a federal regulation directly applied to the relevant legal relation (Art. 18 paragraph 1). In a number of its decisions, the FPRY Supreme Court took the position that an appeal against a judgment of a republic (federal unit) supreme court was not permitted if the legal relation had been reviewed under a republic, provincial or local regulation, or at least unless the regulation

³⁹ Закон је донет 23. априла 1952. године, а ступио је на снагу 9. маја исте године, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 23/52.

Official Gazette of the FPRY, No. 23/52. The Act was adopted on April 23, 1952, and took effect on May 9, of the same year.

писа. Чпак, став да и разрађивање одредби савезних закона представља основ за изјављивање жалбе, сматрамо дискутабилним, имајући у виду да Закон говори о непосредној примени савезног прописа. Чини нам се да оваква формулација, не оставља простор за разрађивање савезних прописа, већ да подразумева искључиво њихову директну примену.

У периоду важења ЗУС-а из 1952. године, управна материја је била доминантно регулисана савезним прописима, а ретко је долазило до директне примене републичких или локалних прописа. Имајући то у виду, жалба је по свом карактеру у овом периоду била ближа редовном, него ванредном правном средству.

Жалба Врховном суду ФНРЈ била је допуштена и против решења републичког врховног суда којим је тужба била одбачена из процесних разлога (чл. 18, ст. 2). Ово је била логична последица чињенице да одбацивањем тужбе, тужилац губи могућност вођења

further elaborated the provisions of a federal regulation.⁴⁰ However, the position that the elaboration of federal laws represented grounds for an appeal is debatable in our opinion, since the Act referred to the direct implementation of a federal regulation. To us, it seems that such terminology does not leave room for the elaboration of federal regulations, and that it refers only to their direct implementation.

In the period in which the 1952 ADA was applicable, the administrative issues were mostly regulated by federal regulations, while the republic or local regulations were rarely directly applied.⁴¹ In view of this, the appeal in this period was closer to a regular than to an extraordinary legal remedy according to its characteristics.

An appeal to the FPRY Supreme Court was also permitted against a decision of a republic supreme court dismissing a lawsuit for procedural reasons (Art. 18 paragraph 2). This was a logical consequence of the fact that after the dismissal of a lawsuit, the plaintiff could not engage in the

Тако је у једном предмету решењем органа управе странци била одузета ловачка пушка на основу одредаба Закона НР Србије о држању и ношењу оружја. Странка је покренула управни спор пред републичким врховним судом, који је одбио њену тужбу као неосновану. Странка се, затим, обратила Врховном суду ФНРЈ, који је одбацио њену жалбу као недопуштену, с обзиром да је правни однос био регулисан републичким, а не савезним прописом, и да њиме нису разрађиване одредбе савезног прописа. Видети случај: Уж 821/54 од 8. 4. 1954. Наведено према: Богдан Мајсторовић, Коменшар Закона о уйравним сйоровима, Нова администрација, Београд 1957, стр. 85.

⁴¹ Вера Бачић, Зоран Томић, *Коменшар Закона о уйравним сйоровима са судском йраксом*, НИП Службени лист СФРЈ, Београд 1991, стр. 128–129.

Thus, in one of the cases, a hunting rifle was seized from a party by a decision of an administrative authority, in accordance with the provisions of the PR Serbia's Holding and Carrying of Weapons Act. The party initiated an administrative dispute before the supreme court of the republic, which rejected its lawsuit as ungrounded. The party then referred to the FPRY Supreme Court, which rejected the appeal as impermissible, in view of the fact that the legal relation was regulated by a republic, rather than federal regulation, and that it did not elaborate the provisions of the federal regulation. See the following case: Už 821/54 od 8. 4. 1954. Quoted according to: Bogdan Majstorović, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Nova administracija, Belgrade 1957, p. 85.

⁴¹ Vera Bačić, Zoran Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* sa sudskom praksom, Newspaper and Publishing Company Official Gazette of the SFRY, Belgrade 1991, pp. 128 – 129.

управног спора и да му се мора пружити могућност да преиспита законитост овакве одлуке суда. Међутим, против решења републичког врховног суда којима се управљао ток поступка (нпр. одређивала усмена расправе, или решавало о појединим предлозима странака), није била допуштена посебна жалба (чл. 43, ст. 2), већ су се она могла побијати само у оквиру жалбе против главне одлуке.

Иако се у Закону о управним споровима то не спомиње, жалба Врховном суду ФНРЈ могла се изјавити и против одлуке (пресуде или решења) Врховног војног суда, на основу Закона о војним судовима и то без ограничења - у свим ситуацијама. ⁴² То значи да је у односу на одлуке Врховног војног суда жалба имала карактер редовног правног средства.

Како истиче Мајсторовић, "овакав систем, за који би се могло рећи да је на средини између система једностепености и двостепености, имао је два циља: да се путем Савезног врховног суда потпуније обезбеде права која су за грађане и организације произлазила из савезних прописа и да се обезбеди једнообразна примена савезних прописа на територији целе Југославије."43

Жалба се изјављивала Врховном суду ФНРЈ у року од 15 дана од дана достављања одлуке, а предавала се суду против чије пресуде или решења се изјављивала (чл. 44). Жалба је морала да садржи означење судске одлуке која се побијала, као и разлоге и обим у ком се побијала (чл. 45). Иако у Закону то није било прецизи-

administrative dispute and had to be given the possibility to have the legality of such a court decision reviewed. However, a separate appeal (Art. 43 paragraph 2) was not permitted against a republic supreme court ruling guiding the course of proceedings (e.g. ordering an oral hearing, or deciding on some proposals of the parties), and it could be challenged only within the appeal against the main decision.

Although this was not mentioned in the Administrative Dispute Act, appeals to the FPRY Supreme Court could also be filed against decisions (judgments or rulings) of the Supreme Military Court, under the Military Court Act, without any limitations – in all situations.⁴² This means that the appeal decided by the Supreme Military Court had the nature of a regular legal remedy.

According to Majstorović, "such a system, which could be described as being in the middle between the single-tier and two-tier systems, had two goals: to ensure more completely through the Federal Supreme Court rights which citizens and organizations had according to federal regulations and a uniform implementation of federal regulations in the entire territory of Yugoslavia."

The appeal was filed to the FPRY Supreme Court within 15 days from the date of delivery of the decision, and was submitted to the court against whose judgment or ruling it was being filed (Art. 44). The appeal had to contain a designation of the challenged court decision, as well as reasons for and scope of challenging (Art. 45). Although the Act never specified this, it was clear that an appeal could be filed

⁴² Б. Мајсторовић (1957), стр. 86.

⁴³ Богдан Мајсторовић, *Коменшар Закона о уйравним сйоровима*, Службени лист СФРЈ, Београд 1967, стр. 100.

⁴² B. Majstorović (1957), p. 86.

⁴³ Bogdan Majstorović, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Official Gazette of the SFRY, Belgrade 1967, p. 100.

рано, јасно је да је жалба могла да буде изјављена због формално-процесне и/или материјалне незаконитости.

Странка је могла да износи у жалби нове чињенице и доказе, али је била дужна да наведе зашто их није изнела у првостепеном поступку (чл. 46). Неблаговремену или недопуштену жалбу одбацивао је суд против чије одлуке је она била изјављена, а ако он пропусти да то уради жалбу је одбацивао Врховни суд ФНРЈ (чл. 47). Врховни суд ФНРЈ решавао је о жалби, по правилу, у нејавној седници, а могао је да одржи и усмену расправу када би нашао да је то потребно ради разјашњења ствари (чл. 48). У поступку по жалби, Врховни суд ФНРЈ је доносио пресуду или решење. Пресудом је могао жалбу да одбије као неосновану, или да је уважи и побијану пресуду да преиначи, чиме се спор дефинитивно решавао. Решењем је могао да одбије жалбу која је изјављена против решења (републичког врховног суда којим је одбачена тужба или жалба из формално-процесних разлога), или да усвоји жалбу и укине или преиначи побијано решење. Такође, уколико би утврдио да је постојала повреда правила поступка или недостатак у вези са утврђеним чињеницама, Врховни суд ФНРЈ је могао да укине решењем првостепену пресуду и врати предмет републичком врховном суду, који је тада био везан правним схватањем и примедбама Врховног суда ФНРЈ (чл. 49).44 Законом је било предвиђено и да је Врховни суд морао ценити све наводе жалбе, али се могао и само позвати на разлоon the grounds of the formal-procedural and/or substantive illegality.

The party could present new facts and evidence in the appeal, but was required to explain why they had not been presented in the first-instance proceedings (Art. 46). Untimely or inadmissible appeals were dismissed by the court whose decision was appealed, and if it failed to do so, the appeal was dismissed by the FPRY Supreme Court (Art. 47). The FPRY Supreme Court, as a rule, decided on appeals in camera, but could also hold an oral hearing if it found that this was necessary in order to clarify matters (Art. 48). In the appellate proceedings, the FPRY Supreme Court issued judgments or rulings. It could issue a judgment and reject the appeal as unfounded, or uphold it and modify the challenged judgment, which resolved the dispute in a final manner. If it issued a ruling, it could reject an appeal against a republic supreme court ruling (rejecting a lawsuit or appeal for formal-procedural reasons), or uphold the appeal and cancel (remove ex nunc) or modify the challenged ruling. Also, if it found a violation of the rules of procedure or a shortcoming regarding the determined facts, the FPRY Supreme Court could issue a ruling, cancelling the first-instance judgment and return the case to the republic supreme court, which was then bound by the legal opinion and remarks of the FPRY Supreme Court (Art. 49).44 The Act also envisaged that the Supreme Court had to take into account everything said in the appeal, but that it could also refer only to the reasons of the challenged

⁴⁴ Одредбе овог члана које се односе на републичке врховне судове и њихове одлуке односиле су се и на Врховни војни суд и његове одлуке. *Ibid.*, стр. 160.

⁴⁴ Provisions of this article which refer to the republic supreme courts and their decisions also referred to the Supreme Military Court and its decisions. *Ibid.*, p. 160.

ге побијане одлуке, уколико су у њој правилно цењена питања и околности који су истицани у жалби (чл. 50).

Закон је детаљно регулисао и друго правно средство: понављање ("обнову") поступка. Тако је било предвиђено да се поступак који је окончан пресудом или решењем понавља на захтев странке (тужиоца, туженог и заинтересованог лица): ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу, да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку;⁴⁵ ако је до одлуке суда дошло услед

decision if it appropriately assessed the issues and circumstances presented in the appeal (Art. 50).

The Act also regulated another legal remedy in detail: the reopening of proceedings. Thus, a procedure which ended by a judgment or a ruling could be reopened at the request of a party (plaintiff, defendant and interested party): if a party became aware of new facts, or found or became able to use new evidence, on the basis of which the dispute would have been solved more favorably for this party, had these facts or evidence been presented or used in earlier judicial proceedings;⁴⁵ if the judicial decision was a result of a criminal offense of the judge or court clerk, or was ob-

- 45 "Сазнање за нове чињенице и стицање могућности за употребу нових доказа могу бити разлог за обнову управно-судског поступка само ако су чињенице утврђене, односно ако су докази извођени у управно-судском поступку и на тако утврђеном чињеничном стању заснована судска одлука". Врховни суд Србије, У. 425/5 од 3. 3. 1975; Сличан став заузет је и у другим судским одлукама: Савезни врховни суд У. 1638/55 од 30. 7. 1955. године; Врховни суд Јуїославије У. 1580/70 од 14. 7. 1971. їодине; Решење Врховної суда Србије, У. 4493/05 од 17. 11. 2005; Суд је раније веома ретко самостално утврђивао чињенице у управном спору, већ је најчешће пресуду заснивао на чињеничном стању утврђеном у управном поступку. У таквој ситуацији захтев за понављање поступка по овом основу био је одбациван, а странци је остајала могућност да тражи понављање управног, а не управно-судског поступка. Данас постоји много више простора за коришћење овог ванредног правног средства по основу нових чињеница и доказа, с обзиром да је као правило предвиђено да Управни суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи (чл. 33, ст. 1 важећег ЗУС-а). Упор. Љубодраг Пљакић, Пракшикум за уйравни сйор, са коменшаром, судском йраксом и обрасцима за йракшичну *йримену*, Интермекс, Београд 2011, стр. 364–372.
- "Finding out new facts and getting the possibility to use new evidence may be the reason for the reopening of an administrativejudicial proceedings only if the facts are determined or if evidence was presented in the administrative-judicial proceedings and if a judicial decision was based on thus determined facts." Supreme Court of Serbia, U. 425/5 of 3. 3. 1975; A similar position was taken in other judicial decisions: Federal Supreme Court U. 1638/55 of 30. 7. 1955; Yugoslav Supreme Court U. 1580/70 of 14. 7. 1971; Ruling of the Supreme Court of Serbia, U. 4493/05 of 17. 11. 2005; The court previously very rarely detrmined facts in administrative cases on its own, and instead most frequently based its judgments on the facts determined in the administrative proceedings. In such a situation, the request for reopening proceedings on these grounds was dismissed and the party could request the reopening of the administrative, rather than the administrative-judicial proceedings. Today, there is much more room for using this extraordinary legal remedy on the basis of new facts and evidence, in view of the fact that, as a rule, the Administrative Court decides on the basis of facts determined in a public oral hearing (Art. 33 paragraph 1 of the currently applicable ADA). Compare with: Ljubodrag Pljakić, Praktikum za upravni spor, sa komentarom, sudskom praksom i obrascima za praktičnu primenu, Intermeks, Belgrade 2011, 364 – 372.

кривичног дела судије или судског службеника, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а дело је кажњиво по кривичном закону; ако је одлука заснована на пресуди донетој у кривичној или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком; ако је исправа на којој се заснива *одлука* лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу; ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију одлуку донету у истом управном спору (чл. 51, ст. 1).

Резимирајући набројане основе за понављање поступка Мајсторовић наглашава да, "разлог обнове може бити само у чињеницама, а никако у правном питању (...). Тако, само чињенице за које се касније сазнало односно нови докази о чињеницама могу бити разлог за обнову поступка, а никако промењено схватање правног прописа који је примењен на утврђено чињенично стање".46

Понављање поступка могло је да се тражи најкасније у року од 30 дана од дана кад је странка сазнала за разлог понављања. Ако је странка сазнала за разлог понављања *йосшуйка* пре него што је поступак пред судом завршен, а тај разлог није могла употребити у

tained as a result of fraudulent activity of the representative or proxy of a party, its opponent or the opponent's representative or proxy, and the offense was punishable under the criminal law; if the decision was based on a judgment issued in a criminal or civil matter, which was later revoked by another final judicial decision; if the document on which the decision was based had been forged or falsely modified, or if a witness, expert or party had given a false testimony during examination at court and the court decision was based on this statement; if the party found or became able to use an earlier decision made in the same administrative dispute (Art. 51 paragraph 1).

Summarizing the listed grounds for the reopening of proceedings, Majstorović stresses that, the "reason for reopening may lie only in the facts and not in the legal issue (...). Thus, only facts that were discovered later and/or new evidence concerning facts can be a reason for the reopening of proceedings, rather than an altered understanding of a legal regulation applied on the findings of fact."⁴⁶

The reopening of proceedings could be requested at the latest within 30 days from the date when the party found out about the reason for reopening. If the party realized that there were grounds for reopening of proceedings before the court proceedings were completed, and could not use these grounds during the proceedings, the reopening could be requested within 30 days from the date when the court had rendered the decision. The reopening of proceedings could no longer be requested after the expiry of five years from

⁴⁶ Б. Мајсторовић (1957), стр. 128; Овакав став, потврдила је и судска пракса. Тако је истакнуто, да се "не може тражити обнова поступка због погрешне правне оцене ствари". У. 1286/72 од 26. 12. 1972. Наведено према: М. Алексић (1991), стр. 295.

⁴⁶ B. Majstorović (1957), p. 128; This stand was reaffirmed by the case law. It was thus stressed that the "reopening of proceedings may not be requested because of an erroneous finding of law in a matter." U. 1286/72 of 26. 12. 1972. Quoted according to: M. Aleksić (1991), p. 295.

току поступка, понављање се могло тражити у року од 30 дана од дана достављања одлуке суда. По протеку пет година од правноснажности одлуке понављање йосйуйка се није могло тражити (чл. 52). О тужби за понављање поступка решавао је суд који је донео одлуку на коју се односио разлог за понављање поступка (чл. 53). У тужби се морало нарочито навести: пресуда или решење донето у поступку чије се понављање тражи; законски основ (разлог) понављања и докази, односно околности које чине вероватним постојање тог основа; околности из којих произлази да је тужба поднета у законском року и чиме се то доказује; у ком правцу и обиму се предлаже измена судске одлуке донете у поступку чије се понављање тражи (чл. 54).

Суд је решењем одбацивао тужбу за понављање поступка, ако утврди да тужба није била благовремена, или да странка није учинила бар вероватним постојање законског основа за понављање поступка. У супротном, суд је достављао тужбу противној странци и зачитересованим лицима, како би дали своје одговоре на тужбу у року од 15 дана (чл. 55). По истеку рока за одговор на тужбу, суд је пресудом решавао о тужби за понављање поступка. Уколико би дозволио понављање, суд је стављао ван снаге ранију одлуку (у целини или делимично), а истовремено је решавао и о главној ствари (чл. 56). Против одлуке републичког врховног суда и

the finality of a decision (Art. 52). A lawsuit by which the reopening of proceedings was requested was decided by the court which had made the decision to which the grounds for the reopening of proceedings referred (Art. 53). The lawsuit had to include specifically: the judgment or ruling issued in the proceedings the reopening of which was requested; the legal basis (grounds) for reopening and evidence or circumstances which made these grounds likely; circumstances indicating that the lawsuit was filed within the statutory time frame and proof thereof; the proposed direction and scope of modification of the court decision rendered in the proceedings the reopening of which is requested (Art. 54).

The court issued a ruling dismissing a lawsuit for reopening of proceedings, if it found that the lawsuit had not been timely or that the party had not at least made likely the legal grounds for the reopening of proceedings. Otherwise, the court sent the lawsuit to the opposite party and interested parties, who had 15 days to respond to the lawsuit (Art. 55). Upon the expiry of the time frame for responding to the lawsuit, the court issued a judgment deciding on the lawsuit for the reopening of proceedings. If it allowed the reopening of proceedings, the court declared the previous decision null and void (fully or partially), and at the same time decided on the main legal matter (Art. 56).⁴⁷ A decision of a republic supreme court and the Supreme Military Court issued in a lawsuit requesting the reopening of proceedings could

⁴⁷ У том смислу се истиче следеће: "Одлука која се доноси у поновљеном поступку треба да садржи три дела. У првом се констатује да се тужба за понављање уважава и понављање дозвољава; другим делом се ставља ван снаге ранија судска одлука, а у трећем делу суд решава о 'главној ствари' (...)". *Ibid.*, стр. 322.

In this context, the following is stressed: "A decision issued in the reopened proceedings should be made up of three parts. The first part notes that a lawsuit for reopening is upheld and reopening is permitted; the second part revokes the previous judicial decision, and in the third part, the court decides on the 'main legal matter' (...)."

Ibid., p. 322.

Врховног војног суда донете по тужби за понављање поступка могла се поднети жалба Врховном суду ФНРЈ, ако је жалба била дозвољена у главној ствари (чл. 57).

3.2. Закон о изменама и допунама Закона о управним споровима из 1965. године ⁴⁸

Закон о управним споровима из 1952. године новелиран је први пут 1965. године, ради усклађивања са Уставом СФРЈ, а најзначајније новине тицале су се управо правних средстава. У том смислу, за разлику од претходног управно-судског система који је био на граници између једностепености и двостепености, законским изменама уведена је, начелно, у наш правни поредак једностепеност управног спора. Тако је било предвиђено, да против одлуке (пресуде или решења) републичког врховног суда и Врховног војног суда није била дозвољена жалба, осим уколико посебним савезним законом у одређеним стварима то није било предвиђено (чл. 19). Дакле, правило је било да се не може изјавити жалба против одлуке наведених судова у управном спору, али да се савезним законом то изузетно могло прописати у одређеним стварима. 49 У том периоду једино је у стварима војних инвалида савезним прописом била предвиђена могућност изјављивања жалбе против пресуде из управног спора, што је додатна потврда начелне једностепености управно-судског поступка након 1965. године.⁵⁰

be appealed to the FPRY Supreme Court, if the appeal was permitted in the main legal matter (Art. 57).

3.2. The Act Amending the Administrative Dispute Act of 1965⁴⁸

The 1952 Administrative Dispute Act was amended for the first time in 1965 in order to be harmonized with the SFRY (Socialist Federative Republic of Yugoslavia) Constitution, and the most important innovations referred specifically to legal remedies. In that regard, unlike the previous administrative-judicial system, which had been somewhere between the single-tier and two-tier systems, the amendments generally introduced the single-tier system into our administrative proceedings. Thus, an appeal against a decision (judgment or ruling) of a republic supreme court and the Supreme Military Court was not permitted under this Act, unless this was envisaged in a special federal act in certain matters (Art. 19). Therefore, an appeal, as a rule, could not be filed against these courts' decisions in the administrative dispute, although this could, exceptionally, be regulated under a federal act in certain matters. 49 In this period, under the federal regulations, only disabled veterans could appeal judgments in administrative cases, which represented another proof that the administrative-judicial proceedings had the general single-tier character after 1965.50

⁴⁸ *Службени лисш СФРЈ*, бр. 16/65.

⁴⁹ Б. Мајсторовић (1967), стр. 101.

⁵⁰ Упор. В. Бачић, З. Томић (1991), стр. 129.

⁴⁸ Official Gazette of the SFRY, No. 16/65.

⁴⁹ B. Majstorović (1967), p. 101.

⁵⁰ Compare: V. Bačić, Z. Tomić (1991), p. 129.

У погледу поступка по жалби, уколико је она била могућа, није било измена у односу на Закон из 1952. године (чл. 45–52). Потребно је напоменути и да је највиши суд у земљи, у међувремену, променио име у Врховни суд Југославије.

Изменама закона из 1965. године уведена су и два нова ванредна правна средства у наш правни систем: тзв. захтев за судску заштиту (чл. 20) и захтев за заштиту законитости (чл. 21).

Наиме, у случају повреде Уставом утврђеног права самоуправљања или другог основног права или слободе грађана или радне или друге организације, странка из управног спора (тужилац, тужени и заинтересовано лице) је могла у року од 30 дана од дана достављања одлуке поднети захтев да Врховни суд Југославије испита одлуку републичког врховног суда, односно Врховног војног суда донету у управном спору (тзв. захтев за судску заштиту). Пре доношења одлуке, Врховни суд Југославије је достављао противној странци благовремено поднет захтев, како би поднела суду свој одговор. Уколико је уважавао захтев, Врховни суд Југослави суд Суправа суд су су суправном суд Југослави суд Југослави суд Југослави суд Југослави суд Суправа суд суправном суд Југослави суд Суправа суправа

As for the appellate proceedings, if an appeal was possible, nothing was changed in comparison with the 1952 Act (Art. 45 - 52). We also need to note that the highest court in the country had in the meantime changed its name into the Yugoslav Supreme Court.

The 1965 Amendments introduced two new extraordinary legal remedies into our legal system: the so-called request for judicial protection (Art. 20) and the request for protection of legality (Art. 21).

Namely, in case of violation of the constitutional right to self-management or another fundamental right or freedom of citizens or an organization of labor or another organization, a party to the administrative dispute (plaintiff, defendant and interested party) had 30 days from the date of delivery of the decision to request from the Yugoslav Supreme Court to review the decision which the republic supreme court or the Supreme Military Court had issued in the administrative dispute (so-called request for judicial protection).⁵¹ Before deciding, the Yugoslav Supreme Court sent the request which had been filed in a timely manner to the opposing party to enable it to present its response to the

У теорији и пракси јавила се дилема у вези са тумачењем ове законске одредбе. "Према ужем схватању ова одредба имала је као циљ да штити само права, односно слободе које Устав изричито наводи. Шире схватање подразумевало је могућност примене ове одредбе кад год је требало заштитити права, или слободе грађана и организација, који произлазе из духа Устава (...) [Н]еопходна слобода суда у току одлучивања ишла је у прилог прихватању ширег гледишта код тумачења појма уставних права грађана, на основу кога извесна овлашћења могу произлазити и из основних начела Устава, а не само из одредаба нормативних аката". М. Алексић (1991), стр. 327, 329.

In theory and practice, a dilemma appeared concerning the interpretation of this legal provision. "According to a narrower understanding, this provision had the aim of protecting just the rights or freedoms specifically referred to in the Constitution. Under the wider interpretation, this provision could be applied whenever the rights or freedoms of citizens and organizations stemming from the spirit of the Constitution needed to be protected (...) [T]he court was more inclined towards the wider view in the interpretation of the constitutional rights of citizens on the basis of which certain rights may stem from the main principles of the Constitution, rather than just from the provisions of normative acts." M. Aleksić (1991), pp. 327, 329.

гославије је својом одлуком могао укинути, поништити или преиначити побијану одлуку (чл. 20).

Ово ванредно правно средство је уведено у наш правни систем, како би се надокнадила немогућност изјављивања жалбе у највећем броју ситуација. Ипак, као спорно се јавило питање да ли се оно може користити и уколико је допуштена жалба. С тим у вези, Врховни суд Југославије је заузео став, да захтев не треба дозволити уколико је жалба допуштена, с обзиром да она обезбеђује знатно шири обим заштите права. 52

Друго ванредно правно средство које је уведено у наш правни систем изменама ЗУС-а из 1965. године био је захтев за заштиту законитости. Наиме, ово правно средство није било допуштено према изричитим одредбама Закона из 1952. године (чл. 60). Такво законско решење правдано је чињеницом да је мала вероватноћа да ће врховни судови, који су искључиво решавали управне спорове, поступати супротно одредбама закона. Такође, истицано је и да је управни спор - спор о законитости управних аката, тако да би давање могућности за коришћење овог ванредног правног средства представљало "удвостручавање заштите закона". Међутим у ситуацији када је додатно сужена могућност коришћења жалбе у управном спору, захтев за заштиту законитости показао се као нео-

court. If it upheld the request, the Yugoslav Supreme Court could decide to cancel, quash or modify the challenged decision (Art. 20).

This extraordinary legal remedy was introduced in our legal system in order to make up for the fact that an appeal could not be filed in the majority of situations. However, it was disputable whether it could still be used if an appeal was permitted. In connection with this, the Yugoslav Supreme Court decided that the request should not be allowed if an appeal was permitted, since it ensured a significantly wider scope of protection of rights.⁵²

The other extraordinary legal remedy introduced in our legal system under the 1965 amendments to the ADA was the request for protection of legality. Namely, this legal remedy was explicitly impermissible under the provisions of the 1952 Act (Art. 60). The justification for this legal solution was that it was not very likely that the supreme courts, which only resolved administrative cases, would act contrary to legal provisions. It was also stressed that the administrative dispute represented a dispute on the legality of administrative acts, and that if the use of this extraordinary legal remedy was made possible, it would be equal to "doubling the protection of the law." However, since the possibility for using an appeal in the administrative dispute was additionally narrowed, the request for protection of legality proved

^{52 &}quot;У стварима у којима је према новелираном ЗУС-у дозвољена жалба против одлуке републичког врховног суда односно Врховног војног суда, није допуштено коришћење ванредног правног средства из чл. 20 ЗУС-а. (закључак Одељења од 29. 4. 1966)". Наведено према: М. Алексић (1991), стр. 333.

⁵³ Б. Мајсторовић (1957), стр. 137.

[&]quot;In matters in which, according to the amended ADA, appeals are permitted against the decision of a republic supreme court of the Supreme Military Court, the use of the extraordinary legal remedy referred to in Art. 20 of the ADA is not permitted (conclusion of the Department of April 29, 1966)." Quoted according to: M. Aleksić (1991), p. 333.

⁵³ B. Majstorović (1957), p. 137.

пходно средство, којим би се обезбедила јединствена примена савезних закона.

У том смислу је законским изменама из 1965. године предвиђено, да је против одлуке републичког врховног суда односно Врховног војног суда донете у управном спору, надлежни јавни тужилац (савезни или војни) могао поднети захтев за заштиту законитости Врховном суду Југославије, ако је том одлуком учињена тежа повреда савезног закона. Рок за подношење захтева је износио 3 месеца од достављања одлуке суда странкама (чл. 21, ст. 1-3), а дужина овог рока била је условљена специфичном позицијом јавног тужиоца, који је за судску одлуку најчешће сазнавао посредно, преко странке, на чију иницијативу је и подносио захтев. 54 Ипак, сама одлука о коришћењу била је у рукама јавног тужиоца, тако да странка на њу није могла непосредно да утиче, сем што је указивала тужиоцу на тежу повреду савезног закона. То значи да странка, не само да није могла више да изјављује жалбу у највећем броју ситуација, него је била онемогућена да непосредно подноси захтев за заштиту законитости, као ново ванредно правно средство. Све то је додатна потврда начелне једностепености управног спора, као доминантне карактеристике овог периода.

to be an indispensable legal remedy that would ensure the uniform implementation of federal legal acts.

To that end, the 1965 Amendments envisaged that the competent (federal or military) public prosecutor could file a request for protection of legality to the Yugoslav Supreme Court against a decision of a republic supreme court or the Supreme Military Court in an administrative dispute, if the federal law was grossly violated by this decision. The time frame for filing the request was 3 months from the delivery of the court decision to the parties (Art. 21 paragraphs 1-3), and the length of this period resulted from the specific position of the public prosecutor, who most frequently found out about a court decision indirectly, through the party at whose initiative he filed the request.⁵⁴ Nevertheless, the decision to resort to this legal remedy was made by the public prosecutor, which meant that the party could not directly influence it, except by informing the prosecutor about the gross violation of the federal act. In other words, not only that the parties could no longer file appeals in the majority of situations, but they could not directly file the request for protection of legality either, as the new extraordinary legal remedy. All this represents another proof of the general single-tier character of the administrative dispute, as the dominant characteristic of this period.

⁵⁴ Миомир Баровић, *Уйравни сйор са коменйаром Закона о уйравним сйоровима и судском йраксом*, Службени гласник, Београд 2004, стр. 97.

⁵⁴ Miomir Barović, *Upravni spor sa komentarom Zakona o upravnim sporovima i sudskom praksom*, Official Gazette, Belgrade 2004, p. 97.

Што се тиче решавања о захтеву за заштиту законитости, Врховни суд Југославије је могао да га одбије или уважи, када је укидао, поништавао, или преиначавао побијану одлуку, на исти начин као и по претходном ванредном правном средству (чл. 21, ст. 4). 55 Уочљиво је да поступак по наведена два ванредна правна средства није био детаљно регулисан, што је учињено каснијим законима.

С друге стране, Закон је свеобухватно регулисао понављање ("обнову") поступка, на исти начин као и у ЗУС-у из 1952. године (чл. 53–60). Једина значајна новина тицала се додатног разлога понављања - уколико заинтересованом лицу није била даша моїућносш да учествује у управном спору (чл. 53, ст. 1, тач. 6).

3.3. Закон о управним споровима из 1977. године ⁵⁶

Друга новела ЗУС-а извршена је 1976. године са циљем усклађивања са Уставом СФРЈ из 1974. године. С обзиром да се радило о темељним изменама, Скупштина СФРЈ је 24. децембра 1976. године усвојила интеграл-

As for deciding on the request for protection of legality, the Yugoslav Supreme Court could reject or uphold it, which meant that it cancelled, quashed or modified the challenged decision in the same way as in the case of the previously described extraordinary legal remedy (Art. 21 paragraph 4). We can observe that the procedure in the case of the two extraordinary legal remedies was not regulated in detail, which was done in the subsequent acts.

On the other hand, the Act comprehensively regulated the reopening of proceedings, in the same way as the 1952 ADA (Art. 53 - 60). The only important innovation was an additional reason for the reopening of proceedings – if the interested party was not given the possibility to participate in the administrative dispute (Art. 53 paragraph 1 item 6).

3.3. The Administrative Dispute Act of 1977⁵⁶

The ADA was amended again in 1976 in order to be additionally harmonized with the 1974 SFRY Constitution. Since the amendments were comprehensive, the SFRY Assembly on December 24, 1976 adopted the integral text of the Administrative Dispute Act. The effect of the previous Act was

Судска пракса је допуштала паралелно коришћење наведена два ванредна правна средства. О томе сведочи став Врховног суда Југославије: "Закључено је да се допусти коришћење захтева из чл. 20. и чл. 21. паралелно у управном спору с тим да се не везују један за други и да се у пракси може догодити да се захтев по чл. 20. одбије, а по чл. 21. уважи, разуме се противу исте одлуке републичког врховног суда (закључак Одељења од 15. 11. 1965)." Наведено према: М. Алексић (1991), стр. 333–334.

⁵⁶ *Службени лисш СФРЈ*, бр. 4/77.

⁵ The case law allowed the parallel use of the two already mentioned legal remedies. A testimony of this was the opinion of the Yugoslav Supreme Court: "It has been concluded that the use of the request referred to in Art. 20 and Art. 21 should be allowed in parallel in the administrative dispute, although they are not to be linked to each other and, in practice, a request under Art. 20 may be rejected and that under Art. 21 upheld, against the same decision of the republic supreme court (Department conclusion of November 15, 1965)." Quoted according to: M. Aleksić (1991), p. 333 – 334.

⁵⁶ Official Gazette of the SFRY, No. 4/77.

ни текст Закона о управним споровима. Његовим ступањем на снагу 1. јула 1977. године, престао је да важи ранији закон. 57

Према одредбама "новог" ЗУС-а, против одлуке донесене у управном спору жалба се могла изјавити само ако је то било предвиђено законом у одређеним стварима (чл. 19, ст. 1). Жалба је, дакле, задржала карактер "ванредног" правног средства, 58 али је могућност њеног изјављивања проширена тиме што се није више тражило да је она предвиђена искључиво савезним законом, већ било којим законом (дакле и републичким и покрајинским). У поступку по жалби (чл. 51. 3УС-а), која се подносила у року од 15 дана од дана достављања одлуке странци, сходно су се примењивале одредбе које су регулисале поступак по другим правним лековима (захтеву за ванредно преиспитивање судске одлуке и захтеву за заштиту законитости). Једину специфичност представљала је чињеница да је жалбу из процесних разлога могао да одбаци како суд против чије одлуке је она изјављена, тако и суд који је одлучивао о жалби.

terminated when this one took effect on July 1, 1977.⁵⁷

According to the new ADA, a decision made in the administrative dispute could be appealed only if this was envisaged by law in certain matters (Art. 19 paragraph 1). The appeal, therefore, remained an "extraordinary" legal remedy,58 but it could be filed in a larger number of cases because the requirement for filing was for it to be envisaged by any act, and not just by a federal one (therefore, this could also be a republic or provincial act). In the proceedings initiated by an appeal (Art. 51 of the ADA), which was filed within 15 days from the date of delivery of the decision to the party, the provisions regulating the procedure for other legal remedies (request for extraordinary review of a court decision and request for protection of legality) were applied accordingly. The only thing specific for an appeal was that it could be dismissed for procedural reasons both by the court against whose decision it was filed and the court which decided on it.

⁵⁷ Вид. В. Бачић, З. Томић (1991), стр. 51; Славољуб Поповић, *Коменшар Закона о уйравним сйоровима*, НИП Књижевне новине, Редакција "Стручна књига", Београд 1977, стр. 47.

Знаци навода код речи "ванредно", треба да укажу на чињеницу да жалба није била класично ванредно правно средство, јер би то значило да су се њом могле нападати правоснажне одлуке судова, што, наравно, није био случај. Наиме, "ванредност" жалбе у већем делу послератног периода огледала се превасходно у изузетности ситуација, у којима је ово правно средство могло да се користи.

⁵⁷ See: V. Bačić, Z. Tomić (1991), p. 51; Slavoljub Popović, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Književne novine Newspaper and Publishing House, "Stručna knjiga" Editorial Board, Belgrade 1977, p. 47.

The inverted commas surrounding the word "extraordinary", should indicate that the appeal was not a classical extraordinary legal remedy; if it had been so, it could have been used to challenge the final judicial dcisions, but, of course, this was not the case. Namely, the "exraordinary" character of the appeal in the largest part of the post-war period was reflected mostly in the exceptional character of situations in which this legal remedy could be used.

Уместо ванредног правног средства предвиђеног ЗУС-ом из 1965. године (тзв. захтева за судску заштиту), ЗУС из 1977. године уводи ново ванредно правно средство: захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке. Овај захтев странка је могла да поднесе надлежном суду у републици, односно аутономној покрајини против правоснажне одлуке суда чија надлежност у управном спору није одређена за целу територију републике, односно аутономне покрајине. Он се могао поднети због повреде материјалног права или због повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари, али се није могао поднети у стварима у којима је законом била дозвољена жалба (чл. 19, ст. 2-3). Наведене одредбе указују да је ово ванредно правно средство могло да се користи у оним републикама и покрајинама у којима је законом била предвиђена могућност да управне спорове решавају и

Петак, 14. јануар 1977.

СЛУЖБЕНИ ЛИСТ СФРЈ

Врој 4 — Страна 274

на 18. став 2, чл. 27, 28, 29. и 35. став 3, члана 41. став 2, члана 45. став 2, члана 277. став 2, и члана 297. ст. 2. и 3. Закона о општем управном поступку".

Члан 124.

Док статутом, односное другим самоупровним опшитым актом у склару са статутом самоупровним опшитым актом у склару са статутом самоупровно оргенизаций и изрединен не утоле постугать за доменнене и изрединене общиначимих самоуправаних затат у останумамых упраса, обовога и подговорности радника, у поглезу постугика за доношене и изправене такжех понешених актат, а инфаксацие до истека рока утилочног у члану 660, став 1. Закома о удруженом раду, сходно се приметкују сдредбе огог зекома.

Члап 13

Олредбе овог закона примењиваће се и на предмете по којима је поступак у току.

Члан 126.

Овлашћује се Законодавно-правна комисија Сакемог већа Скупштине СФРЈ да утврди пречишћен текст Закона о општем управном поступку.

Члан 127.

Орој закон ступа на снагу 1. јула 1977. године.

20

На основу члана 337. тачка 1. Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, издајем

УКАЗ О ПРОГЛАШЕЊУ ЗАКОНА О УПРАВНИМ СПО-РОЕИМА

Проглашава се Закон о упрвиним споровима, који је усвојила Скупштина СФРЈ, па седници Савезног већа од 24. децембра 1976. године.

ПР бр. 537 24. децембра 1976, године Београд

> Председник Републике, Јосин Броз Тито, с. р.

Председних Скупштине СФРЈ, Киро Глигоров, с. р.

3 Λ К O Н о управним споровима

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДВЕ

Члан 1.

Ради обезбеђена судске заштите права грађана, организација удруженог рада и других самоуправим организација и зајединца и доуштвено-нолитичких заједница, као и води обезбеђена законитости, судови у Управним споровима одаучују о законитости аката којима државни органи, организације удруженог рада или друге самоуправне организације клизаједнице у принем јавних овлашћена решовају о правима и обоведана у појединачини управним ствавима.

Члан 2

Право похретања управног спора има појединац или правно лице ако сматра да му је управним актом павређено дакво право или испосредни лични интерес заснован на закону.

Државни орган, организација, послоша једницща организиције удруженог рада, насеље и сл. дигрупа лица, вако немају својство правног лица, могу покрешута угранци спро ако могу биги носиоци права и обавеза о којима се решвиало у управном поступку.

Кад је орган друштвено-политичке заједнице потанизације решавао у проми степену у одреbenoј управној ставри, а по жилби против тактор акта је решавао орган друге друштвено-политичке заједните, односно организације, управи спор против другостепеног акта може покремути и заједитца, односно организација чији је орган решавао у првои степену, ако скатра да је другостепеним актом помређено њено самојтранво граво.

Ако је управним вклом повређен закон у корист поједища или организације удруженог рада или доуге самочрловне организације или ајсдици, управни спор може покрецути падлежим јашти 47коллац чли други законом оплашћени орган. Ради рада и друге самотррање организације и заједиције ужини су До о такими актими, жд за въмх самајеју, обавесте надлежног јавног тункочца или други закопом оплашћени орган.

Управни спор може покренути и јавни правобранилац кад је управним актом повређен закон на штету друштвено-политичке заједнице, односно установе коју ом по закону заступа.

Надлежни друштвени правобранилац самоуправлены може покрепути управни епор ако су угравны актом полређена самоуправна права радних ауди кли друштвена својина.

Члан 3.

Управне спорове решавају судови у републикама, односно аутопомним покрајнизма, Врховни војни и Савезни суд.

У управним споровима судови одлучују у већима саствањения од тројице судија, ако законом није одређено да о неком правном средству прочив одлука допесених у управном спору одлучује суд у пирем састару.

Члан 4.

Пресуде судова допссене у управним споровима

Члоп 5.

Под органом, у смислу овог закона, подразумевају се државни органи, као и организације удруженог рода и друге самоуправне организације и заједнице мад у вршевъу јавних овлашћења решевају у управиме стварима.

и. Управни спор

Члан 6.

Уаравни спор може се водити само прочив управног акта.

Управии акт, у сиислу овог закона, јесте акт којим државни орган, организација удруженог рода или друга самоуправна организација или заједица, у вршењу јавних овлашћења, решвва о извесном

Закон о управним споровима, Службени лист СФРЈ бр. 4 од 14. јануара 1977. године извор: Правно-информациони систем Републике Србије

Law on Administrative Disputes,
Official Journal SFRY No. 4 of 14th January 1977
source: Legal Information System of Republic of Serbia

Instead of the extraordinary legal remedy referred to in the 1965 ADA (so-called request for judicial protection), the 1977 ADA introduced a new extraordinary legal remedy: request for extraordinary judicial review. A party could file this request to a competent court in the republic or autonomous province against a final decision of a court which did not have jurisdiction in administrative cases for the entire territory of the republic or autonomous province. It could be filed because of a violation of substantive law or violation of a rule of procedure which could affect the resolution of the matter, but could not be filed in matters in which the law permitted an appeal (Art. 19 paragraph 2-3). These provisions indicate that this legal remedy could be used in those republics and provinces in which administrative cases could, by law, also be resolved by district courts. Since it could be used both for violations of substantive law and violations of the rules of procedure, its implementation was relatively

окружни судови. С обзиром да се оно могло користити и због повреде материјалног права и због повреде правила поступка, његова примена је била релативно честа, па се искључивала у стварима у којима је била дозвољена жалба. ⁵⁹Такође, наведено ванредно правно средство странка је могла да поднесе Савезном суду против правоснажних одлука судова у републикама, аутономним покрајинама и Врховног војног суда донесених у управном спору, али само због повреде савезног закона, другог савезног прописа или општег акта (чл. 20, ст. 1). ⁶⁰

Коначно, незадовољна странка је могла поднети Савезном суду захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке против правоснажних одлука судова донесених у управном спору о законитости управног акта, кад се сматрало да се таквим актом организације удруженог рада или радни људи са територије других република и аутономних покрајина стављају у неравноправан положај на јединственом југословенском тржишту. Тај захтев се могао поднети због повреде материјалног права или због повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари (чл. 20, ст. 2).

frequent, and was, therefore, ruled out in matters in which an appeal was permitted.⁵⁹

In addition to this, a party could file this extraordinary legal remedy to the Federal Court against final decisions adopted in administrative cases by the courts of the republics, autonomous provinces and the Supreme Military Court, but only because of the violation of the federal legal act, another federal regulation or general act (Art. 20 paragraph 1).⁶⁰

Finally, a dissatisfied party could file to the Federal Court a request for extraordinary judicial review against a final court decision issued in an administrative case pertaining to the legality of an administrative act, if it was believed that such an act placed organizations of associated labor or working people from the territories of other republics and autonomous provinces in an unequal position on the single Yugoslav market. This request could be filed because of a violation of substantive law or violation of the rules of procedure which might affect the resolution of the matter (Art. 20 paragraph 2).

⁵⁹ С. Поповић (1977), стр. 177.

³а успостављање надлежности Савезног суда да решава о овом ванредном правном средству, била је, дакле, неопходна повреда савезних прописа. Због тога се у једној од пресуда овог суда истиче: "Савезни суд није надлежан у смислу чл. 20 Закона о управним споровима да испитује одлуке републичких односно покрајинских врховних судова када се ради о примени прописа о испитивању порекла имовине, који су републички односно покрајински". СС -Уисс-1140/75 од 31. 10. 1975. Наведено према: В. Бачић, 3. Томић (1991), стр. 140.

⁵⁹ P. Popović (1977), p. 177.

Therefore, in order for the Federal Court to have jurisdiction to decide on this extraordinary legal remedy there needed to exist a violation of federal regulations. This is why one of the judgments of this court stresses the following: "The Federal Court does not have jurisdiction within the meaning of Art. 20 of the Administrative Dispute Act to review decisions issued by the supreme courts of republics or provinces where the implementation of republic or provincial regulations on the examination of the origin of assets is concerned." SS -Uiss-1140/75 od 31. 10. 1975. Quoted according to: V. Bačić, Z. Tomić (1991), p. 140.

У Закону је прецизирано и да се захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке могао поднети Савезном суду само ако је већ употребљен захтев за преиспитивање поднет републичком или покрајинском суду, или жалба, односно ако није била дозвољена жалба Савезном суду. Таква формулација додатно наглашава ванредни карактер овог правног средства, када се подносио Савезном суду. О захтеву за ванредно преиспитивање Савезни суд је одлучивао у већу састављеном од пет судија (чл. 20, ст. 3–4).

Против правоснажне одлуке суда који у управном спору није вршио функцију највишег суда у републици, односно аутономној покрајини, надлежни јавни тужилац (републички или покрајински) могао је да поднесе надлежном суду у републици, односно аутономној покрајини захтев за заштиту законитости, ако је таквом одлуком повређен закон, други пропис или општи акт. Захтев за заштиту законитости надлежни јавни тужилац могао је да поднесе и против одлуке већа суда који је у управном спору вршио функцију највишег суда у републици, односно аутономној покрајини, ако је том одлуком повређен републички, односно покрајински закон, други пропис или општи акт. Савезном суду захтев за заштиту законитости против правоснажне одлуке суда у републици, односно аутономној покрајини и против одлуке већа Савезног суда подносио је савезни јавни тужилац, а против одлуке Врховног војног суда – војни тужилац ЈНА, ако је том одлуком повређен савезни закон, други савезни пропис или општи акт (чл. 21).

Поменутим законским одредбама захтев за заштиту законитости добија ширу примену него што је то био случај на основу законских измена из 1965. годи-

The Act says that the request for extraordinary judicial review of a court decision could be filed to the Federal Court only if a request for judicial review or an appeal had already been filed to a republic of provincial court, or, if an appeal to the Federal Court was not permitted. This formulation additionally stressed the extraordinary nature of this legal remedy in the case of its filing to the Federal Court. The Federal Court decided on the request for extraordinary judicial review in a panel of five judges (Art. 20 paragraph 3-4).

The competent public prosecutor could file a request for protection of legality to the competent court in the republic or autonomous province against a final decision of a court which did not perform the function of the highest court in the republic or autonomous province in the administrative dispute, if such a decision violated a legal act, another regulation or a general act. The competent public prosecutor could also file a request for protection of legality against a decision of a panel of the court which performed the function of the highest court in the republic or autonomous province in the administrative dispute, if this decision violated an act of the republic or province, another regulation or general act. The federal public prosecutor filed a request for protecting legality to the Federal Court against a final decision of a court in the republic or autonomous province and against a decision of the Federal Court panel, while the military prosecutor of the Yugoslav People's Army (JNA) filed requests for protecting legality against a decision of the Supreme Military Court, if such a decision violated a federal legal act, another federal regulation or general act (Art. 21).

These legal provisions resulted in a wider application of the request for protection of legality than it was the case under the 1965 amendments. In fact, the requirements for its implementation were more lenient, since there was no не. Наиме, услови за његово коришћење су олакшани, с обзиром да се више не инсистира на квалификованој - тежој повреди савезног закона, него је било довољно постојање било какве повреде закона, другог прописа или општег акта. Осим тога захтев за заштиту законитости су од 1977. године могли да улажу и републички и покрајински јавни тужиоци, а не само савезни и војни, као до тада. 61

Захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке подносио се надлежном суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке, а захтев за заштиту законитости у року од 3 месеца (чл. 46. ЗУС-а). Како је већ наглашено, потоњи рок био је дужи због специфичне позиције јавног тужиоца, који је за судску одлуку најчешће сазнавао посредно, преко странке, на чију иницијативу је и подносио захтев.

Уколико је захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке или захтев за заштиту законитости био недозвољен, неблаговремен или поднет од неовлашћеног лица надлежни суд га је одбацивао решењем. У супротном, суд је достављао захтев противној странци, ради подношења одговора на захтев (чл. 48. ЗУС-а). Надлежни суд је решавао о поменутим захтевима, по правилу, у нејавној седници, а побијану одлуку је испитивао само у границама захтева (чл. 49. ЗУС-а). Суд је својом пресудом могао да одбије или уважи захтев. Уколико би уважио захтев, суд је имао могућност да укине или преиначи судску одлуку против које је поднет захтев (чл. 50. ЗУС-а).

longer insistence on a qualified – more serious violation of the federal law; instead, any violation of a legal act, other regulation or general act was sufficient. In addition to this, requests for protecting legality could be filed by republic and provincial public prosecutors, rather than just the federal and military ones, like before 1977.⁶¹

A request for extraordinary judicial review was filed to the competent court within 30 days from the date of delivery of the decision, while a request for protection of legality was filed within 3 months (Art. 46 of the ADA). As it was said before, the latter deadline was longer because of the specific position of the public prosecutor, who most frequently learned about the court decision indirectly, from the party at whose initiative he was filing the request.

If a request for extraordinary judicial review or a request for protection of legality were impermissible, untimely or filed by an unauthorized person, the competent court dismissed it by a ruling. If not, the court sent the request to the opposing party, which needed to respond to it (Art. 48 of the ADA). As a rule, the competent court decided on these requests *in camera*, and reviewed the challenged decision only within the limits of the request (Art. 49 of the ADA). The court could reject or uphold the request by a judgment. If the request was upheld, the court could cancel or modify the court decision against which the request had been filed (Art. 50 of the ADA).

⁶¹ Видети опширно: М. Алексић (1991), стр. 374–375.

⁶¹ See *in extenso*: M. Aleksić (1991), pp. 374 – 375.

Оцењујући наведени период Алексић истиче да је "жалба скоро потпуно ишчезла као правно средство, што је управном спору дало физиономију једностепеног спора, а ванредна правна средства са свим својим недореченостима, а негде чак нелогичним и конфузним решењима која изазивају многе недоумице, сигурно је да нису могла да попуне настали вакуум у области института правних средстава". На сличан начин се примећује да су ванредна правна средства поменутог периода "до те мере компликована да ни правном стручњаку добро упућеном у судски систем, па и у систем управног спора и односа републичких и покрајинских врховних судова и Савезног суда, није могуће да с лакоћом утврди која су ванредна правна средства доиста дозвољена и пред којим судом".63

Одредбе о понављању поступка нису у основи мењане у односу на претходни закон, а конкретне измене нису биле суштинског карактера. Правно средство није се више звало обнова поступка, него понављање поступка. Такође, дотадашњим разлозима за одбацивање тужбе за понављање поступка придодат је и онај, када је тужбу поднело неовлашћено лице (чл. 56, ст. 2). Коначно, било је прецизирано да су се против одлуке суда донете по тужби за понављање поступка могла поднети сва правна средства која су била дозвољена у главној ствари (чл. 58), дакле не само жалба, као у претходном закону.

Analyzing this period, Aleksić said that "the appeal almost completely disappeared as a legal remedy, which gave the administrative dispute the appearance of a single-tier dispute, while the extraordinary legal remedies, with all their vagueness, and sometimes even illogical and confusing solutions that caused a lot of dilemmas, certainly could not fill the vacuum created in the area of legal remedies." Similarly, one can observe that the extraordinary legal remedies of this period "are so complicated that even the legal experts who are well versed in the judicial system, including the administrative dispute system, and relations between the republic and provincial supreme courts, on one side, and the Federal Court, on the other, cannot easily determine which extraordinary legal remedies are really permitted and before which court." 63

Provisions on the reopening of proceedings were not fundamentally modified compared to the previous Act, and the specific amendments were not substantive. The name of the legal remedy of reopening of proceedings in Serbian was changed from "obnova" (renewal), into "ponavljanje" (repetition) of proceedings. Also, the reasons for the dismissal of a lawsuit for reopening of proceedings that had existed before were now reinforced by another one – filing of a lawsuit by an unauthorized person (Art. 56 paragraph 2). Finally, unlike in the previous Act, it was now specified that all legal remedies permitted in the main legal matter, not only an appeal, could be used against the judicial decision issued upon a lawsuit for the reopening of proceedings (Art. 58).

⁶² Ibid., стр. 6.

⁶² Ibid., p. 6.

⁶³ Ljupčo K. Mirovski, "Vanredna pravna sredstva u upravnom sporu", *Pravni život* 5/1985, p. 30; Quoted according to: M. Marković (1991), p. 4.

4.1. Закон о управним споровима из 1996. године ⁶⁴

150 ГОЛИНА УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ 1869-2019.

Закон о управним споровима из 1996. године, донет је након распада велике федерације и у периоду постојања Савезне Републике Југославије (коју су чиниле само Србија и Црна Гора). Он је важио и током трајања Државне заједнице Србија и Црна Гора (СЦГ), па све до почетка примене важећег ЗУС-а 2010. године. Ипак, крупне уставне и државноправне промене тог периода, нису се у већој мери одразиле и на материју управног спора, тако да је ЗУС задржао највећи број решења из претходног закона. Ово је посебно било видљиво у области правних средстава.

Страна 18 - Број 46	СЛУЖБЕН	и лист срз	Петак 4, октобар 1990
ЧангР	4	573.	
Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављавања "Службеном дисту СРР".		На основу члана 96. тачка сланије, издајем	2) Устава Савезне Републике Југо
		У	KA3
572.		О ПРОГЛАШЕЊУ ЗАКОНА О УПРАВНИМ СПОРОВИМА	
На основу члана 96. тачка 2) Ус сланије, издајем	става Савезне Републике Југо-	Савезна скупштина, на седни 1996. године и на седници Већ	правины споровима, који је донел ци Већа грађана од 27. септембр а република од 27. септембра 1990
YKA	3	године.	
О ПРОГЛАШЕЊУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА ЗАКОНА МЕНИЦИ		ПР бр. 287 27. септембра 1996. године Београд	Председник Савезне Републике Југославије,
Проглашана се Закон о изменама Закона о меници, кој допела Савезна скупштина, на сединци Већа грађана од 27. с тембра 1996. године и на сединци Већа република од 27. септ бра 1996. године.			Зоран Лилић, с. р.
		3.4	кон
		О УПРАВНИМ СПОРОВИМА	
27. оситембра 1996. године Београд	Председник Савезне Републике Југославије,	1. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ	
arcorpag	Зоран Лилић, с. р.		
			ілан I. 1000 одлучуў о закопитости акат
закон		којима државни органи и предузећа или друге организације које врше јазна оклашћења решавају о правима вди обавезама физичкок лица. Правних заща или другох странака у поједи	
О ИЗМЕНАМА ЗАКОНА О МЕНИЦИ		начием управним стварима.	on seem telebrane exhaustern 3 maketa
Члан			Ілан 2.
У Захону о меници ("Службени лист ФНРЛ", бр. 104/46 и "Службени лист ФРР", бр. 16/65, 54/70 и 57/89) у члану 42, тач. 2, и 3, члану 43, став 6, члану 80 тачка 2, члану 86 став 3, члану 87, став 2, речс "привудна" у ракличитим падсжима брише се.		(3) Право покретана управног свора вма физичко лице изправно лице ако сматра да му је управням актом повређено веке право или на закону засновани интерес. (2) Државни орган, организација, всо предузећа стомашћењатма у правном промету, населе, група днив и др. која смашћењатма у правном промету, населе, група днив и др. која	
Члан 2.		немају својство правног лица.	могу покренути управни спор ак обавеза о којима се решавало
У члану 51. став 2. вспред речи: "куртижу" додаје се реч: "про- писану".		управном поступку. (3) Ако је управним актом повређен закон у корист физичко- лица, правног лица или друге странке, управни спор може покре	
Члин 3.		нути надлежни државии, сп	посно јанни тужилац или друг
У члану 69. став 3. мена се и гласи:		законом оплашћени орган. (4) Управни спор може г	окренути и јавни правобранила: жилап кад је управним актом пог
"Савезини прописом може се предвидети да се протест подиже и код предузећа ПТТ саобраћаја."		односно државии или јанни ту ређен закон на штету држан органа или другог правног диг	е, јединице локалие самоуправе :
Члан 4.			Caur 3.
У члану 76, став 2, мена се и гласи:		(1) Управне спорове решавају судови у републикама члани	
.Савезним прописом утвуђује се облик и начин вођења регистра из става 1. овог члана."		цама, Врховян војин суд и Савсзин суд. (2) У управним споровные судови одлучују у већима состав леним од вајмање тројице судија.	
Члан 5.			Laur 4.
У члану 77. став 2. речи: "1,000,000 динара" замењују се речима: "5,000 мових динара", а речи: "Савезно извршно веће			ни споровина су обавезне.
може" - речими: "може се",	8		Laur 5.
Чаш	6.	Надлежним органом, у	смислу овог закона, сматрају с
У члану 87. стан 1. реч: "паширима" замењује се речју: "харти- јама".		државия органи и предузећа или друге организације кад принењу јавних оклашћења решавају у управним стварима.	
Члан 7.		ІІ. УПРАВНИ СПОР	
У члану 90. став 4. реч: "СФРЈ" замењује се речју: "СРЈ".		Члан 6.	
Члан 8.			юдити само против управног акта, пу овог закона, јесте акт који:
У чдану 114. став 1. речи: "Савезно извршно веће" замењују се речима: "Савезна влада".		државии орган и предузеће ил	и друга организација у вршењу јаз Беном праву или обавези физичко
У ставу 2. речи: "савенні секретар за фанансије" замењују се рима: "функционер која руководи савеним органом управо надлежним за послове финансија".			Ілан 7.
Vans 9		 Управин спор може се покренути против управног акта који је донесен у другом степену. 	
члан у. Овај заков ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном листу СРЈ",		(2) Управии спор може се	нокренути и против првостепено е дозвољена жалба у управном пос

Закон о управним споровима, Службени лист СРЈ, бр. 49/96 извор: Правно-информациони систем Републике Србије

Law on Administrative Disputes, Official Journal SRY No. 49/96 source: Legal Information System of Republic of Serbia

4. The Federal Republic of Yugoslavia (and the State Union of Serbia and Montenegro)

4.1. The Administrative Dispute Act of 1996⁶⁴

The 1996 Administrative Dispute Act was adopted after the breakup of the large federation, during the existence of the Federal Republic of Yugoslavia (which was made up only of Serbia and Montenegro). It remained in effect during the State Union of Serbia and Montenegro (SCG) and until the beginning of implementation of the currently applicable ADA in 2010. Still, the major constitutional and state changes in this period did not affect the administrative dispute much, so that the ADA retained most solutions from the previous Act. This was particularly visible in the area of legal remedies.

Наиме, као и у претходном закону, ЗУС из 1996. године предвидео је да се против одлуке донесене у управном спору жалба могла изјавити само ако је то било предвиђено законом у одређеним стварима (чл. 18, ст. 1). Жалба је, дакле, задржала карактер "ванредног" правног средства.

Одредбе посвећене захтеву за ванредно преиспитивање судске одлуке и захтеву за заштиту законитости нису мењане, осим што се више нису спомињали судови аутономних покрајина, а такође је брисан и став посвећен јединственом југословенском тржишту (вид. чл. 18, ст. 2–3 и чл. 19-20). Поступак по наведеним правним средствима регулисан је на идентичан начин као у претходном закону (чл. 44–50). Такође, одредбе о понављању поступка нису мењане у односу на претходни закон (чл. 51–58).

Оцењујући правна средства у управном спору током највећег дела послератног периода, Томић наглашава да су "класична обележја редовности и ванредности посматраних правних института – до ступања на снагу новог ЗУС-а – углавном била измешана. Изузетак у том смислу био је понављање поступка. А управно-судска жалба није имала генералну већ само специјалну примену. Да би се могла изјавити, морала је да буде посебно законски предвиђена. Због тога, она је била само условно речено 'редовни правни лек' у управном спору".65

Namely, like the previous Act, the 1996 ADA envisaged that an appeal could be filed against a decision issued in the administrative dispute only if this was envisaged by law in certain matters (Art. 18 paragraph 1). The appeal, therefore, maintained the nature of an "extraordinary" legal remedy.

Provisions dedicated to the request for extraordinary judicial review of a court decision and the request for protection of legality were not changed, apart from the fact that the courts of autonomous provinces were no longer mentioned, and the paragraph dedicated to the single Yugoslav market was also deleted (see: Art. 18 paragraph 2–3, Art. 19-20). The procedure in connection with the relevant legal remedies was regulated in the same way as in the previous Act (Art. 44 - 50). Also, the provisions on the reopening of proceedings were not changed in comparison with the previous Act (Art. 51 - 58).

Analyzing legal remedies in the administrative dispute during the largest part of the post-war period, Tomić stressed that the "classical characteristics of the regular and extraordinary nature of the observed legal instruments were mostly mixed before the new ADA took effect. The reopening of proceedings was an exception in that respect. And the administrative-judicial appeal had special, rather than general implementation. In order to be filed, it had to be specifically envisaged by law. This is why it was a 'regular legal remedy' in the administrative dispute, only conditionally speaking."

^{65 3.} Томић (2010а), стр. 537.

⁶⁵ Z. Tomić (2010a), p. 537.

5. Република Србија

5.1. Закон о управним споровима из 2009. године ⁶⁶

Важећи Закон о управним споровима донет је након осамостаљења Републике Србије,67 превасходно због потребе његовог усклађивања са Уставом Републике Србије из 2006. године, као и са међународним стандардима у овој области. Међу њима посебан значај имају одредбе Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, коју је тадашња државна заједница Србија и Црна Гора ратификовала 2003. године.68 Такође, Закон је требало ускладити и

 децембар 2009. ГЛА()	РНИК Број 111 .
Члан 4).	ст. 1. до 4, члану 179. ст. 1. и 2, члану 180, члану 389. ст.
У члану 422. у тачки 10. речи: "Србије и Црне Горе."	члану 390, ст. 2, 3, и 5, члану 391, став 2, чл. 393, 396, 41
замењују се речима: "Републике Србије;".	419. и члану 421. став 1. речи: "Врховии суд Србије", у с.
После тачке 10. полаје се тачка 11. која гласи:	19. и члану чал. став г. речи. "Бриовии суд строије "у с. ћеном палежу, замењују се речима: "Врховии касаци
"11) ако је, у поступку по уставној жалби, Уставни суд	сул", у олговарајућем надежу.
угардио повреду или ускрабивање људског или мањинског	сул "у ста оварарныя пальяму.
права и слободе зајемчене Уставом у парничном поступку."	Члан 54,
	У члану 26. став 1, чл. 42, 55. и 60, члану 130. ст. 2.
Члан 42.	У члану 26. став 1, чл. 42, 55. и 60, члану 130. ст. 2. члану 141, члану 172. став 2. и члану 173. речи: "Србиј
У члану 424. став 3. речи: "422. тач. 1, 2. и 10." замењу-	Прна Гора", у одређеном падежу, замењују се речима: .
ју се речима: "422. тач. 1, 2, 10. и 11."	публика Србија", у одговарајућем надежу.
Члан 43.	Члан 55.
У члану 428, став 1, реч: "вишим" заменьую се речус	Млан 35. Поступци започети пре ступана на снагу овог зако
"притостепении".	окончаве се по одредбама овог закона.
	Изузетно од става 1. овог члана, о ревизијама изјаз
Члан 44.	ним пре ступања на снагу овог закона одгучиваће Врхо
У члану 429. став 1. реч: "иншим" заменьује серечју:	касациони суд у већу састављеном од троје судија, во г
"пругостепения", а реч: "вишем" замењује се речју: "пруго-	вилима паривенног поступка која су важила до дана сту
степеном",	на на снагу овог закона.
У ставу 2. реч: "вишем" заменује се речју: "пругосте-	
пеном". У ставу 3. реч: "виши" замењује се речју: "другостепени".	Члан 56.
У стану 3. рет. "пиши заменује се речју. "другостепени .	Овај закон ступа на снагу даном објављивања у "С
У сталу 4. реч: "виши" заменује се речју: "другостепе- ни", а реч: "вишег" заменује се речју: "другостепеног".	жбеном гласнику Републике Србије".
Члан 45.	
У члану 432. став 2. речи: "вишем" заменьује се речју: "пругостепеном", а реч: "виши" заменьује се речју: "пруго-	4222
"другостепеном", а рем: "пиши" заменьую се рему: "друго- степени".	На основу члана 112. став 1, тачка 2. Устава Републ
степени .	Србије, доносим
Члан 46.	УКАЗ
У чламу 446, после става 1, долаје се став 2, који гласи:	
"У поступку у паринцама због сметања државине не	о проглашењу Закона о управним споровима
применују се одрежбе овог закона које се односе на одговор	
на тужбу и заказивање и одржавање припремног рочишта."	Проглашава се Закон о управням споровима, кој
Члан 47.	лонела Народна скупштина Републике Србије на Сел
У члану 454, став 1. речи: "износ од 100.000 динара" за-	селини Другог редовног заседана у 2009. години, 29.
менкуу се речима: "динарску противвредност 2.000 евра по	пембра 2009. године.
средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења	ПР број У Београду, 29. денембра 2009. год
tyaće".	
Члан 48,	Председник Републі Борис Тадић,
У члану 467, cras 1. речи: "износ од 100.000 динара" за-	nopac ratum,
меньују се речима: "линарску противирелност 3,000 евра по	ЗАКОН
средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења	
tya6e".	о управним споровима
Manua 40	1 OCHORUE OTRETE
Члан 49. У члану 469, речи: "износ од 100.000 динара" замењују	1. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ
се речима: "пинарску противирелност 3.000 евра по средњем	Предмет и цил. закона
курсу Наролне банке Србије на дан подношења тужбе".	100 m
	Члан 1.
Члан 50.	Овим законом уређује се предмет управног спора, н
У члану 474. ст. 1. и 2. речи: "износ од 100.000 динара"	лежност за решавање управних спорова, странке, прав
заменују се речима: "линарску противвредност 3.000 евра	поступка, правна средства и извршење донетих судских г
по средњем курсу Народне банке Србије на дан подноше- на тужбе".	 суда. Овим законом обезбеђује се судска заштита поједин
ine (Janos)	них права и правиях интереса и законитост решаван
Члан 51,	управним и другим Уставом и законом предвиђеним поје
У члану 486. стая 1. речи. "2.500.000 динара" заменују	начним стварима.
се речима: "линарску противирелност од 300.000 евра по	
средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења	Правичност суђења у управном спору
тужбе".	Yani 2
Став 2. бряще сс.	У управном спору суд одлучује на основу закона и у
Члан 52.	зуправном спору суд одлучује на основу закона и у зумном року, на подлози чињеница утврђених на усме
У члану 490, став 1. речи: "изиос од 300,000 динара" за-	јавној расправи.
менчују се речима: "пинарску противирелност 30.000 свра по	
средњем курсу Народне банке Србије на дан подношења	Предмет управног спора
ryače".	Члиг 3.
Члан 53.	У управном спору суд одлучује о законитости ког
У члану 23, став 2, члану 63, члану 70, став 3, члану 172.	них управних аката, осим оних у погледу којих је пред
	всна другачија судска заштита.
став 2, члыну 176, ст. 1, и 2, члыну 177, ст. 1, и 2, члыну 178.	
став 2, члану 176. ст. 1. и 2, члану 177. ст. 1. и 2, члану 178.	
став 2, члану 176. ст. 1. и 2, члану 177. ст. 1. и 2, члану 178.	

Закон о управним споровима, Службени гласник РС бр. 111/09 извор: Правно-информациони систем Републике Србије

Law on Administrative Disputes, Official Gazette RS No. 111/09 source: Legal Information System of Republic of Serbia

66

Службени іласник РС, бр. 111/09.

5. The Republic of Serbia

5.1. The Administrative Dispute Act of 2009⁶⁶

The currently applicable Administrative Dispute Act was adopted after the Republic of Serbia gained independence,67 mostly because of the need to harmonize it with the 2006 Serbian Constitution, and international standards in this field. Among them the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which the then State Union of Serbia and Montenegro ratified in 2003, has special importance.68 The Act also needed to be harmonized with the 2008 Organization of Courts Act, which, inter alia, restored the Administrative

⁶⁷ Црна Гора је након спроведеног референдума прогласила независност 2006. године.

⁶⁸ Вид. Зоран Р. Томић, *Предіовор Закону о уйравним сйоровима*, Службени гласник, Београд 2010, (2010б), стр. 24; О утицају стандарда Савета Европе на развој управног спора у Републици Србији, видети опширно: Вук Цуцић, "Стразбуршки стандарди у управном спору", *Анали Правної факулшеша у Беоїраду*, 2/2009, стр. 247–272.

Official Gazette of the RS, No. 111/2009.

⁶⁷ After holding a referendum, Montenegro declared independence in 2006.

⁶⁸ See: Zoran R. Tomić, *Predgovor Zakonu o upravnim sporovima*,
Official Gazette, Belgrade 2010b, p. 24; On the influence of the
Council of Europe standards on the development of the administrative
dispute in the Republic of Serbia, see *in extenso*: Vuk Cucić,
"Strazburški standardi u upravnom sporu", *Annals of the Faculty of Law in Belgrade* 2/2009, pp. 247 – 272.

са Законом о уређењу судова из 2008. године, којим је, између осталог, поново успостављен Управни суд у нашој земљи. У том смислу, важећи ЗУС донет је крајем 2009. године, а почетком 2010. године почео је да се примењује, када је отпочела са радом и нова мрежа судова у Републици Србији.⁶⁹

ЗУС је предвидео приговор, као ново редовно правно средство, ремонстративног карактера (о њему одлучује Управни суд, који је и донео решење које се приговором напада) и ограниченог домашаја (могу се нападати само решења судије појединца, о одбацивању тужбе и обустављању поступка). Како се примећује, "ЗУС по први пут уводи улогу судије појединца у управни спор, с обзиром да су све одлуке у управном спору пре ступања на снагу ЗУС-а доношене у већу".70 Приговор се подноси у року од осам дана од достављања решења, а о њему одлучује трочлано веће суда. Оно ће одбацити приговор својим решењем, ако је изјављен неблаговремено или од неовлашћеног лица. У мериторном смислу, веће може да одбије приговор, када решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно, или да га уважи, када поништава решење о одбацивању тужбе, а поступак пред судом се наставља (чл. 27).

У односу на раније законе, важећи ЗУС више не предвиђа жалбу, као правно средство у управном спору. У Закону се тако изричито наглашава: против пресуде донете у управном спору не може се изјавити жалба (правоснажна пресуда) (чл. 7, ст. 2). Овакво нормативно решење било је последица успостављене

Court in the country. In this context, the applicable ADA was adopted in late 2009, and its implementation started in early 2010, when a new network of courts in the Republic of Serbia also started to function.⁶⁹

The ADA envisaged the objection, as a new regular legal remedy of the remonstrative nature (it is decided by the Administrative Court, which has issued the ruling challenged by the objection) and of limited scope (only the rulings on dismissing the lawsuit and permanent suspension of proceedings issued by a single judge may be challenged). It is noted that the "ADA has introduced the single judge in the administrative dispute for the first time, bearing in mind that all decisions in the administrative dispute before the ADA took effect had been adopted by a panel."⁷⁰ An objection is filed within eight days from the date of delivery of a ruling and is decided by a three-member panel. It will dismiss the objection by a ruling if it is untimely or filed by an unauthorized person. In terms of the merits, the panel may reject an objection in which case the decision on the dismissal of the lawsuit becomes final, or uphold it, when it quashes the ruling on the dismissal of the lawsuit and the court proceedings is resumed (Art. 27).

Unlike the previous Acts, the currently applicable ADA no longer envisages the appeal as a legal remedy in the administrative dispute. The Act thus prescribes specifically: a judgment issued in an administrative dispute may not be subject to an appeal (final judgment) (Art. 7 paragraph 2). Such a normative solution was a result of establishment of a network of courts which did not include a second-instance

^{69 3.} Томић (2010б), стр. 24.

⁷⁰ Л. Пљакић (2011), стр. 261.

⁶⁹ Z. Tomić (2010b), p. 24.

⁷⁰ Lj. Pljakić (2011), p. 261.

мреже судова, која није подразумевала постојање другостепеног или Врховног управног суда, док је надлежност Врховног касационог суда ограничена само на одлучивање по ванредним правним средствима. Такође, у односу на раније законе изостављен је захтев за заштиту законитости као ванредно правно средство. Како се истиче, преовладао је став законодавца да би његовим задржавањем дошло до непотребног гомилања ванредних правних путева заштите. Разлозима за изостанак поменута два правна средства, треба додати и онај суштински: ни жалба (како је била конципирана), ни захтев за заштиту законитости нису се показали као ефикасна и доступна правна средства у домаћем управном спору.

Ипак, ЗУС није оставио незадовољну странку из управног спора без правне заштите, па тако регулише два ванредна правна средства, која су постојала и у некадашњем закону: захтев за преиспитивање судске одлуке (изостала је реч: ванредно) и понављање поступка.

Захтев за преиспитивање судске одлуке подноси се Врховном касационом суду против правноснажне одлуке Управног суда, а могу га поднети странка из управног спора и надлежни јавни тужилац. Давање могућности и јавном тужиоцу да поднесе захтев представља врсту "компензације" за изостављање захтева за заштиту законитости из текста ЗУС-а. Наравно, као и код сваког другог ванредног правног средства и овде су прецизиране изузетне ситуације у којима се оно може користити: када је то законом предвиђено

or supreme administrative court, while the competence of the Supreme Court of Cassation was limited only to deciding on extraordinary legal remedies. Also, this Act, unlike the previous ones, does not contain the request for protection of legality as an extraordinary legal remedy. It was stressed that the legislator's position prevailed that its keeping would result in an unnecessary buildup of extraordinary legal remedies. The reasons for the absence of the two legal remedies should also include the crucial one: neither the appeal (as it was envisaged), nor the request for protection of legality had proven to be efficient and accessible in the domestic administrative dispute.

Still, the ADA did not leave the dissatisfied party in the administrative dispute without legal protection, so it envisaged two extraordinary legal remedies that had also existed in the previous Act: the request for judicial review (the word "extraordinary" was left out) and the reopening of proceedings.

A request for judicial review is filed to the Supreme Court of Cassation against a final Administrative Court decision, and it may be filed by a party to the administrative dispute and the competent public prosecutor. Enabling the public prosecutor to file the request is a type of "compensation" for the deletion of the request for protection of legality from the ADA. Certainly, like in the case of any other extraordinary legal remedy, the exceptional situations in which it may be used are also specified: when this is envisaged by law (i.e. ADA and special laws), in cases in which the court decided in full jurisdiction (in view of the exceptional character of such cases) and in matters in which the appeal was

^{71 3.} Томић (2010б), стр. 41.

⁷¹ Z. Tomić (2010b), p. 41.

- 13. Денковић, Драгаш, "Државни савет у Србији и Југославији 1805—1941", *Југословенска ревија за међународно право*, 1—3/1973, стр. 431—441.
- 14. Денковић, Драгаш, "Настанак и развој Државног савета 1805-1918", Добра уџрава (редакција и предговор: Ратко Марковић), Београд 2010, стр. 228 241.
- 15. Димитријевић, Предраг: "Природа ствари у управном и управно-судском поступку", *Правни живоѿ*, 10/1998, 73-78.
- 16. Жутић, Никола, *Виши суд у Беоїраду 1928-2018*, Виши суд у Београду, 2018.
- 17. Закон о Државном савешу и уйравним судовима са Уредбом о йословном реду у Државном савешу и уйравним судовима, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1927.
- 18. Закон о йословном реду у Државном савей и уйравним судовима са изменама и дойунама од 29. децембра 1929. іодине са йраксом Државної савей и уйравних судова, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1930.
- 19. Закон о йословном реду у Државном савейу, Штампарија Краљевине Србије, Београд 1891.
- 20. Закон о уређењу Државної савеша и Закон о йословном реду у Државном савешу, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд 1902.

- 14. Denković, Dragaš, "Državni savet u Srbiji i Jugoslaviji 1805–1941", Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1–3/1973, str. 431 441.
- 15. Denković, Dragaš, "Nastanak i razvoj Državnog saveta 1805-1918", Dobra uprava (redakcija i predgovor: Ratko Marković), Beograd 2010, str. 228 241.
- 16. Dimitrijević, Predrag: "Priroda stvari u upravnom i upravno-sudskom postupku", Pravni život, 10/1998, 73-78.
- 17. Endicott, Timothy, *Administrative Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford 2011
- 18. Frantlović, Borivoje, Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima sa izmenama i dopunama od 29. decembra 1929. godine sa praksom Državnog saveta i upravnih sudova, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1930
- 19. Guyomar, Mattias, Seilleir, Bertrand, *Contentieux administrative*, Dalloz, Paris 2010
- 20. Ilić, Mihailo, Radovanović, LJub., Odluke Državnog saveta 1924–1928 knjiga I, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1930.
- 21. Jonaš, Pavel, "Shodna primena nekih odredbi novog Zakona o parničnom postupku u upravnim sporovima", Bilten Vrhovnog kasacionog suda (ur. S. Andrejević), br. 3/2012, Intermedž, Beograd

(мисли се на ЗУС и на посебне законе), у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији (с обзиром на изузетност оваквих случајева) и у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба (надокнађује се уобичајено правно средство из управног поступка). Поред наведених услова, ЗУС регулише и разлоге за подношење захтева, а то су: повреда закона, другог прописа или општег акта или повреда правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари (чл. 49). Уочљиво је да је могућност коришћења

ruled out in the administrative procedure (it is usually made up for a legal remedy in the administrative proceedings). In addition to these requirements, the ADA also regulates the grounds for filing a request, which are: a violation of a legal act, other regulation or general act, or a violation of the rules of procedure which could affect the resolution of the matter (Art. 49).⁷² One can observe that this extraordinary legal remedy may now be used much less than it could be

- Тако је ВКС 2011. године заузео следећи став: "Захтев за преиспитивање правоснажне одлуке Управног суда може да се поднесе против правоснажног решења Управног суда донетог по тужби у управном спору уколико су за његово доношење испуњени услови прописани чл. 49, ст. 2. и 3 Закона о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/09)". У образложењу пресуде наводи се следеће: "Испитујући дозвољеност поднетог правног средства у смислу члана 49. Закона о управним споровима (...) Врховни касациони суд налази да је захтев за преиспитивање побијаног решења Управног суда дозвољен. Наиме, захтев је поднет Врховном касационом суду против правоснажног решења Управног суда донетог по тужби у управном спору, дакле против правоснажне одлуке Управног суда, како је то и прописано чл. 49, ст. 1. овог закона. Надаље, захтев је поднет у правној ствари у којој је, према члану 71. Закона о системима веза (...), као и према члану 23. став 3. Закона о телекомуникацијама (...) у управном поступку била искључена жалба, чиме су испуњени услови за подношење захтева прописани чланом 49. став 2. тачка 3. Закона о управним споровима. Такође, захтев је поднет због повреде закона и повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари, из којих разлога се захтев за преиспитивање и може поднети по члану 49. став 3. Закона о управним споровима". Сеншенца из йресуде Врховної касационої суда Узй 3/10 од 11. 3. 2011. їодине, ушврђена на седници Грађанскої одељења 18. 4. 2011. іодине. Наведено према: Ло. Пљакић (2011), стр. 346.
- Thus the Supreme Court of Cassation in 2011 took the following stand: "A request for reviewing a final decision of the Administrative Court may be filed against a final decision of the Administrative Court issued upon an administrative lawsuit if the requirements referred to in Art. 49 paragraphs 2 and 3 of the Administrative Dispute Act (Official Gazette of the RS, No. 111/09) have been fulfilled." The reasoning of the judgment says the following: "Examining the permissibility of the filed legal remedy within the meaning of Article 49 of the Administrative Dispute Act (...) the Supreme Court of Cassation finds that the request for reviewing the challenged ruling of the Administrative Court is permitted. Namely, the request was filed to the Supreme Court of Cassation against the final ruling of the Administrative Court issued in connection with an administrative dispute, i.e. against the final decision of the Administrative Court, as it is regulated by Art. 49 paragraph 1 of this Act. Furthermore, the request was filed in a legal matter in which, under Article 71 of the Systems of Connections Act (...), as well as under Article 23 paragraph 3 of the Telecommunications Act (...) appeals were ruled out in the administrative procedure, which fulfilled the conditions for filing a request referred to in Article 49 paragraph 2 item 3 of the Administrative Dispute Act. Also, a request was filed for the violation of law and violation of the rules of procedure which could have affected the resolution of the case, which was why the request for review could be filed under Article 49 paragraph 3 of the Administrative Dispute Act." Excerpt from the Supreme Court of Cassation judgment Uzp. 3/10 of March 11, 2011, adopted at the April 18, 2011 session of the Civil Department. Quoted according to: Lj. Pljakić (2011), p. 346.

овог ванредног правног средства битно сужена у односу на исто ванредно правно средство из претходног закона, што је последица интенције законодавца да не преоптерети предметима Врховни касациони суд, као највиши суд у правном систему Републике Србије.⁷³

Захтев за преиспитивање судске одлуке подноси се у року од 30 дана од дана достављања странци, односно надлежном јавном тужиоцу одлуке суда против које се захтев подноси (чл. 51, ст. 1). Захтев треба да садржи означење судске одлуке чије се преиспитивање предлаже, означење подносиоца захтева, као и разлоге и обим у коме се предлаже преиспитивање. Ако је захтев непотпун или неразумљив, Врховни касациони суд га одбацује решењем против кога није дозвољена жалба (чл. 52). Занимљиво је да ЗУС не предвиђа да ће се подносилац неуредног захтева позвати да исти уреди, већ га одмах одбацује решењем. На исти начин, суд поступа са захтевом који је недозвољен, неблаговремен или који је поднело неовлашћено лице. Ако не

used under the previous Act, which stems from the legislator's intention to prevent the Supreme Court of Cassation, as the highest court in the Serbian legal system, from having an excessive caseload.⁷³

The request for judicial review is filed within 30 days from the date of delivery to the party or competent public prosecutor of the court decision against which the request is submitted (Art. 51 paragraph 1).⁷⁴ The request should contain the designation of the court decision, designation of the applicant, and the reasons and scope within which the review is proposed. If the request is incomplete or incomprehensible, the Supreme Court of Cassation rejects it with a ruling which is not subject to an appeal (Art. 52). Interestingly enough, rather than saying that the person filing an incomplete or incomprehensible request will be invited to correct it, the ADA immediately rejects it with a ruling.⁷⁵ The court gives the same treatment to an impermissible or untimely request or request filed by an unauthorized person. If the Court does not reject the request, it submits it to

⁷³ Вид. *Ibid.*, стр. 343.

⁷⁴ Ако надлежном јавном тужиоцу није достављена одлука суда, он може поднети захтев у року од 60 дана од дана достављања одлуке суда странци којој је последњој достављена (чл. 51, ст. 2).

У том смислу је и став судске праксе: "Захтев за преиспитивање судске одлуке из члана 49. Закона о управним споровима, који не садржи потребне податке прописане чланом 52. став 1. истог закона или је неразумљив, суд ће одбацити применом члана 52. став 2. Закона о управним споровима, без позивања подносиоца да допуни или исправи захтев". Сеншенца из решења Врховної касационої суда Узй 15/10 од 27. 5. 2010. їодине, ушврђена на седници Грађанскої одељења 1. 7. 2010. їодине). Наведено према: Љ. Пљакић (2011), стр. 353—354.

⁷³ See: *Ibid.*, p. 343.

If the judicial decision is not submitted to the competent public prosecutor, he may file a request within 60 days from the date of delivery of the decision of the court to the party to which it was last delivered (Art. 51 paragraph 2).

To that end, the case law says: "A request for judicial review referred to in Article 49 of the Administrative Dispute Act, which does not contain the required data referred to in Article 52 paragraph 1 of the Act or is incomprehensible will be dismissed by the court, applying Article 52 paragraph 2 of the Administrative Dispute Act, without inviting the applicant to supplement or correct the request." Excerpt from the Supreme Court of Cassation ruling Uzp. 15/10 of May 27, 2010, adopted at the July 1, 2010 session of the Civil Department). Quoted according to: Lj. Pljakić (2011), p. 353 – 354.

одбаци захтев, суд га доставља противној странци из управног спора, која може, у року који суд одреди, поднети одговор на захтев (чл. 53).

Врховни касациони суд решава о захтеву за преиспитивање судске одлуке на основу списа - без одржавања усмене расправе, а побијану одлуку испитује само у границама захтева (чл. 54). Он може да одбије или да уважи захтев. Пресудом којом захтев уважава као основан, Врховни касациони суд може укинути или преиначити судску одлуку против које је поднет захтев. Ако укине судску одлуку, Врховни касациони суд враћа предмет суду чија је одлука укинута, а тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указано (чл. 55).

С друге стране, и понављање поступка претрпело је одговарајуће измене у односу на раније законе. Тако, важећи закон као новину уводи да се поступак понавља по тужби (а не више по захтеву) странке. Такође, разлозима понављања из претходних закона придодат је и нови: 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 (чл. 56, ст. 1, тач. 7), када се йонављање йосшуйка може шражиши у року од 6 месеци од дана објављивања одлу- ке Евройскої суда за људска йрава у "Службеном іласнику Рейублике Србије". У свим осшалим сишуацијама йонављање йосшуйка се може шражиши у року од 30 дана од дана кад је странка сазнала за разлог понављања, а објективан рок је остао непромењен и износи 5 година од правоснажности судске одлуке (чл. 57). Такође, одредбе о надлежности за одлучивање, садржини тужбе, њеном одбацивању и достављању на одговор остале су непромењене (чл. 58-61).

the opposing party in the administrative dispute, which may, within the time limit set by the court, submit a response to the request (Art. 53).

The Supreme Court of Cassation decides on a request for judicial review of a court decision on the basis of the case file, i.e. without holding an oral hearing, and the challenged decision is reviewed only within the limits of the request (Art. 54). It can reject or accept the request. Through the judgment upholding the request as grounded, the Supreme Court of Cassation may cancel or modify the court decision against which the request is filed. If it cancels the court decision, the Supreme Court of Cassation returns the case to the court whose decision was cancelled and the court is required to carry out all procedural actions and discuss the issues it was referred to (Art. 55).

On the other hand, the reopening of proceedings was also subjected to appropriate changes in comparison with the previous Acts. Thus, the currently applicable Act introduces an innovation according to which the proceedings are reopened upon a lawsuit (rather than upon a request) of a party. Another reason for reopening of proceedings was also added to those referred to in the previous Acts: if a position from a subsequently issued decision of the European Court of Human Rights in the same matter can affect the legality of a finally completed judicial procedure (Art. 56 paragraph 1 item 7), when the reopening of proceedings can be requested within 6 months from the date of publication of the European Court of Human Rights decision in the Official Gazette of the Republic of Serbia. In all other situations, the reopening of proceedings can be requested within 30 days from the date when the party found out about the reason for reopening, and the objective deadline remained unchanged, i.e. 5 years from the date when the judicial decision became final (Art. 57). The provisions on competence for decision-mak-

У новом закону су, у односу на претходни, раздвојене фазе одлучивања о дозволи понављања поступка и одлучивања о тужби за понављање поступка. Тиме је исправљена нелогичност из претходних закона где је суд истовремено решавао о дозволи за понављање поступка и о главној ствари. Наиме, према важећем закону суд најпре решењем одлучује да ли ће дозволити понављање поступка и ако нађе да има законског основа за понављање, поновиће се оне процесне радње на које утичу разлози понављања. Након поновљеног поступка суд доноси пресуду, којом се ранија пресуда може оставити на снази, укинути или преиначити (чл. 62-63). 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 може се поднети захтев за преиспитивање судске одлуке (чл. 64). Овакво законско решење логична је последица чињенице да важећи ЗУС не предвиђа жалбу, а да је било неопходно обезбедити правну заштиту против одлука суда донетих у вези са понављањем поступка.

ing, content of a lawsuit, its dismissal and submission for response remained unchanged (Art. 58 - 61).

The stages of deciding on permitting the reopening of proceedings and on a lawsuit for reopening of proceedings were separated in the new Act as opposed to the previous one. This has corrected the illogical feature from the previous Acts, where the court simultaneously made a decision on whether to permit the reopening of proceedings and on the principal matter. Namely, according to the currently applicable Act the court first issues a ruling in which it decides whether to allow the reopening of proceedings and if it finds that there is a legal basis for reopening, those procedural actions affected by the reasons of the reopening will be repeated. After the reopening of proceedings, the court will issue a judgment, which may keep in force, cancel or change the previous judgment (Art. 62–63). A request for reviewing a court decision may be filed against a court ruling on rejecting the lawsuit for reopening of proceedings, against the ruling not allowing the reopening of the proceedings and against the court judgment rendered in connection with the lawsuit for reopening of proceedings (Art. 64). This legal solution is a logical consequence of the fact that the applicable ADA does not envisage an appeal, and that it was necessary to ensure legal protection against judicial decisions issued in connection with the reopening of proceedings.

Закључак

Историја управног спора у нашем правном систему историја је развоја српске државности од друге половине 19. века, па до данас. Са изузетком кратког послератног периода, када није постојао, институт управног спора прилагођавао се различитим облицима владавине и државног уређења, дијаметрално супротним идеологијама, као и специфичним друштвеним приликама сваког од анализираних периода. Мењајући се, он је истовремено задржао своју базичну и примарну функцију у нашем правном систему, која се огледа у контроли законитости управних аката, а тиме и заштити права учесника управног поступка и заштити јавног интереса.

У периоду Кнежевине (Краљевине) Србије, управни спор пред Државним саветом био је једностепен, тако да није постојала могућност изјављивања жалбе, а једино (ванредно) правно средство било је понављање поступка ("обновљење спора"), које се ретко користило. У периоду Краљевине СХС (Југославије) формирано је двостепено управно судство, оличено у првостепеним управним судовима и Државном савету као врховном управном суду. Ипак, надлежност управних судова да решавају по тужбама, заснивала се само ако коначна решења нису доносили министри. У супротном, о тужбама је решавао Државни савет у првом и последњем степену. То значи да су законска решења и централизована државна управа онемогућавале надлежност првостепених управних судова у великом броју ситуација, тако да је жалба, као редовно правно средство против њихових одлука, имала ограничену примену у овом периоду.

Concluding Remarks

The history of the administrative dispute in our legal system reflects the historical development of the Serbian state between the second half of the 19th century and the present. With the exception of a brief post-war period, when it did not exist at all, the administrative dispute adapted itself to different types of reign and organization of government, diametrically opposed ideologies, as well as specific social circumstances in each of the analyzed periods. Going through changes, it simultaneously kept its basic and primary function in our legal system, which is reflected in the judicial review of legality of administrative acts, and therefore also the protection of rights of participants in the administrative procedure and protection of public interest.

During the Principality (Kingdom) of Serbia, the administrative dispute before the Council of State was a single-tier procedure, which means that appeals were not possible, and the only (extraordinary) legal remedy was the reopening of proceedings, which was rarely used. The period of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (Yugoslavia) saw the establishment of the two-tier administrative judiciary, personified in the first-instance administrative courts and the Council of State, as the supreme administrative court. Still, the administrative courts' jurisdiction for deciding on lawsuits existed only if the final decisions were not issued by ministers. Otherwise, lawsuits were decided by the Council of State in the first and last instance. This means that legal solutions and centralized state administration prevented the first-instance administrative courts from having jurisdiction in a large number of situations, so that the appeal, as a regular legal remedy against their decisions, had limited application in this period.

Жалба се јавља и у свим послератним законима, са изузетком важећег ЗУС-а. Ипак, њен значај и дејство у тим законима није био исти. Наиме, жалба је била најближе редовном правном средству у ЗУС-у из 1952. године, док у свим осталим законским текстовима у којима се спомиње, жалба има одлике "ванредног" правног средства. У том смислу, начелну двостепеност из ЗУС-а из 1952. године замењује начелна једностепеност предвиђена изменама Закона 1965. године. Овакав систем, са мањим изменама, није промењен до данашњих дана. Ванредна правна средства (захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке и захтев за заштиту законитости), која су уведена у наш правни систем са циљем да надоместе редован карактер жалбе, нису остварила жељене ефекте током година, како због сужене могућности њиховог коришћења, тако и због комплексности целокупног система. Такође, уобичајена двостепеност управног поступка не може и не сме да буде аргумент за адекватност једностепености управног спора, јер су у питању различити поступци, како у погледу органа који у њима одлучују (управни органи и Управни суд), тако и у погледу унутрашње логике и циљева којима се они руководе. Што се тиче понављања поступка, ово правно средство има најдужу традицију у нашем правном систему (постоји колико и управни спор) и током година је претрпело најмање измена, чиме је оправдало корисност и сврху свог постојања у управно-судском поступку.

Важећи ЗУС предвидео је приговор, као ремонстративно правно средство против решења судије појединца, али је изоставио жалбу која је, са мањим или већим успехом, постојала у свим законима посвећеним управном спору још од 1921. године. Другим речима, пресу-

The appeal existed in all post-war Acts, except the currently applicable ADA. Still, its importance and effect in these Acts were not the same. In fact, the appeal had the greatest resemblance to a regular legal remedy in the 1952 ADA, while in all other legal acts in which the appeal was mentioned, it had the characteristics of an extraordinary legal remedy. To that end, the general two-tier character referred to in the 1952 ADA was replaced by the general single-tier character referred to in the 1965 Amendments. This system, with some minor modifications, remained in place until today. The extraordinary legal remedies (requests for extraordinary judicial review and requests for protecting legality), which were introduced in our legal system with the aim of making up for the regular nature of an appeal, did not achieve the desired effects in years, both because the possibility of using them was narrow and because of the complexity of the entire system. Also, the usual two-tier administrative procedure system may not and must not serve as an argument in favor of the appropriateness of the single-tier administrative dispute system, because these are different proceedings, both in terms of authorities which decide therein (administrative authorities and the Administrative Court), and in terms of the internal logic and goals that guide them. As for the reopening of proceedings, this legal remedy has had the longest tradition in our legal system (it has existed as long as the administrative dispute) and has gone through the least amount of changes through the years, thus justifying the usefulness and purpose of its existence in the administrative judicial procedure.

The applicable ADA envisages the objection, as a remonstrative legal remedy against the decision of a single judge, but leaves out the appeal, which has, more or less successfully, existed in all acts dedicated to the administrative dispute since 1921. In other words, judgments rendered by the

де које данас доноси Управни суд имају карактер правоснажности, тако да се могу нападати само ванредним правним средствима (захтевом за преиспитивање судске одлуке и тужбом за понављање поступка).

С обзиром да се Србија налази пред реорганизацијом управног правосуђа и да је увођење двостепеног управног судства у наш систем одређено као стратешки циљ, нека од питања која ће се отворити у процесу његовог успостављања су следећа: Да ли ће другостепени (врховни) управни суд поступати само по жалбама на одлуке првостепених управних судова, или ће, по узору на Државни савет, имати и надлежност у првом и последњем степену? Да ли ће се улога другостепеног управног суда више огледати у разматрању жалби на одлуке првостепених управних судова, или ће нагласак бити на уједначавању праксе и решавању само оних случајева који имају значај за целокупан управни и управно-судски систем? Да ли ће реформисано управно судство бити издвојено из контроле редовних судова, или ће и даље постојати могућност подношења ванредног правног средства Врховном касационом суду Републике Србије? У проналажењу одговора на ова и слична питања, богата историја управног спора у нашој земљи, посебно међуратног периода, требало би да законодавцу представља значајан путоказ.⁷⁶ Имајући у виду све наведено, можда има симболике да се систем двостепеног управног судства поново успостави баш за две године, приликом обележавања стогодишњице од његовог увођења на овим просторима.

Administrative Court today are final and can be challenged only by extraordinary legal remedies (the request for judicial review and the lawsuit for reopening of proceedings).

Since Serbia is about to reorganize its administrative judiciary and since the introduction of the two-tier administrative judiciary in our system is defined as a strategic goal, some of the questions which will be raised in the process of its establishment are the following: Will the second-instance (supreme) administrative court act only on appeals to the decisions of first-instance administrative courts, or will it, on the model of the Council of State, also have jurisdiction in the first and the last instance? Will the second-instance administrative court mostly review appeals to the decisions of first-instance administrative courts, or will the stress be laid on the harmonization of case law and resolution of only those cases that have importance for the entire administrative and administrative-judiciary system? Will the reformed administrative judiciary be separated from the judicial review of regular courts, or will there still exist a possibility to file an extraordinary legal remedy to the Supreme Court of Cassation of the Republic of Serbia? In the search for answers to these and similar questions, the rich history of the administrative dispute in our country, particularly in the period between the two world wars, should provide significant guidance to the legislator.⁷⁶ In view of everything said above, maybe it would be symbolic if a two-tier administrative judicial system were re-established in two years, coinciding with the marking of the 100th anniversary of its introduction in this region.

⁷⁶ Вид. М. Давинић (2017), стр. 297.

⁷⁶ See: M. Davinić (2017), p. 297.



Судије Управног суда фото: Мисија ОЕБС-а у Србији Administrative Court Judges photo: OSCE Mission to Serbia



Управни суд у Београду фото: Интернет Administrative Court in Belgrade photo: Internet



Одељење Управног суда у Крагујевцу фото: Мисија ОЕБС-а у Србији Administrative Court Unit in Kragujevac

photo: OSCE Mission to Serbia



Одељење Управног суда у Нишу фото: Мисија ОЕБС-а у Србији

Administrative Court Unit in Nis photo: OSCE Mission to Serbia



Одељење Управног суда у Новом Саду фото: Мисија ОЕБС-а у Србији

Administrative Court Unit in Novi Sad photo: OSCE Mission to Serbia



ХРОНОЛОГИЈА ЗАКОНОДАВНОГ УРЕЂЕЊА УПРАВНОГ СПОРА

CHRONOLOGY OF THE LEGISLATIVE REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE

- 1. Закон о пословном реду у Државном савету од 5. октобра 1870. године;
- 2. Закон о пословном реду у Државном савету од 2. фебруара 1891. године;
- 3. Закон о уређењу Државног савета од 21. децембра 1901. године;
- 4. Закон о пословном реду у Државном савету од 31. јануара 1902. године;
- 5. Закон о Државном савету и управним судовима од 12. маја 1922. године, измењен 7. јануара 1929. године и 14. јула 1930. године;

- 1. Rules of Order at the Council of State Act of October 5, 1870;
- 2. Rules of Order at the Council of State Act of February 2, 1891;
- 3. Organization of the Council of State Act of December 21, 1901;
- 4. Rules of Order at the Council of State Act of January 31, 1902;
- 5. Council of State and Administrative Court Act of May 12, 1922, amended on January 7, 1929 and July 14, 1930;

- 6. Уредба о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 5. септембра 1922. године;
- 7. Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 29. маја 1929. године;
- 8. Закон о управним споровима, *Службени лисш ФНРІ*, бр. 23/52;
- 9. Закон о управним споровима, *Службени лис СФРЈ*, бр. 21/65;
- 10. Закон о управним споровима, *Службени лисш СФРЈ*, бр. 4/77, *Службени лисш СРЈ*, бр. 27/92, 31/93 и 24/94;
- 11. Закон о управним споровима, *Службени лис СРЈ*, бр. 49/96;
- 12. Закон о управним споровима, *Службени іласник PC*, бр. 111/09.

- 6. Decree on the Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts September 5, 1922;
- 7. Rules of Order at the Council of State and Administrative Courts Act of May 29, 1929;
- 8. Administrative Dispute Act, Official Gazette of the FPRY, No. 23/1952;
- 9. Administrative Dispute Act, Official Gazette of the SFRY, No. 21/65;
- 10. Administrative Dispute Act, Official Gazette of the SFRY, No. 4/77, Official Gazette of the SRY, No. 27/92, No. 31/93 and No. 24/94;
- 11. Administrative Dispute Act, Official Gazette of the SRJ, br. 49/96;
- 12. Administrative Dispute Act, Official Gazette, No. 111/2009.

СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ И ПРОПИСА

BIBLIOGRAPHY

КЊИГЕ И ЧЛАНЦИ

- 1. Агорић, А. Ђ., *Одлуке Државної савеща*, Штампарија "Привредни преглед", Београд, 1928.
- 2. Алексић, Миодраг, *Правна средсшва у уйравном сйору*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1991.
- 3. Баровић, Миомир, *Уйравни сйор са коменшаром Закона о уйравним сйоровима и судском йраксом*, Службени гласник, Београд 2004.
- 4. Бачић, Вера, Томић, Зоран, *Коменшар Закона о уйравни сйоровима са судском йраксом*, друго допуњено издање, Службени лист, Београд 1989

КЊИГЕ И ЧЛАНЦИ

- 1. Agorić, A. Đ., Odluke Državnog saveta, Štamparija "Privredni pregled", Beograd, 1928.
- 2. Aleksić, Miodrag, Pravna sredstva u upravnom sporu, doktorska disertacija (neobjavljena), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 1991.
- 3. Bačić, Vera, Tomić, Zoran, Komentar Zakona o upravni sporovima sa sudskom praksom, drugo dopunjeno izdanje, Službeni list, Beograd 1989
- 4. Bačić, Vera, Tomić, Zoran, Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom i registrom pojmova, četvrto, novelirano izdanje, Službeni list, Beograd 1997

- 5. Бачић, Вера, Томић, Зоран, Коменшар Закона о уйравним сйоровима са судском йраксом и рейисшром йојмова, четврто, новелирано издање, Службени лист, Београд 1997.
- 6. Бачић, Вера, Томић, Зоран, *Коменшар Закона* о уйравним сйоровима са судском йраксом, Службени лист СФРЈ, Београд 1985.
- 7. Бачић, Вера, Томић, Зоран, *Коменшар Закона о уйравним сйоровима са судском йраксом*, НИП Службени лист СФРЈ, Београд 1991.
- 8. Влатковић, Винко, *Решења Ойшйе седнице Државної савейа 1924-1932. їодине*, Штампарија Ж. Маџаревића, Београд, 1932.
- 9. Вукићевић, Мил., *Збирка одлука Државной савеша*, Штампарија "Доситеј Обрадовић" Аца М. Стојановић, Београд, 1908.
- 10. Давинић, Александар, Мајсторовић, Богдан, *Одлуке Ойшше седнице и начелне одлуке Државної савеша 1923—1933*, Штампарија Драг. Грегорића, Београд 1933.
- 11. Давинић, Марко, "Двостепено управно судство у Краљевини Југославији нормативни оквир и пракса", *Правни живош*, 10/2017, стр. 283–298.
- 12. Данић, Данило, Развишак админисшрашивной судсшва у Србији и осшале скуйљене расираве из јавной йрава, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1926.

- 5. Bačić, Vera, Tomić, Zoran, Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, Službeni list SFRJ, Beograd 1985
- 6. Bačić, Vera, Tomić, Zoran, Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, NIP Službeni list SFRJ, Beograd 1991.
- 7. Barović, Miomir, Upravni spor sa komentarom Zakona o upravnim sporovima i sudskom praksom, Službeni glasnik, Beograd 2004.
- 8. Cucić Vuk: Upravni spor pune jurisdikcije Modeli i vrste (doktorska disertacija), Beograd, 2015.
- 9. Cucić, Vuk, "Francusko upravno sudstvo: Veličanstveno delo francuske istorije", Pravni život, 10/2013
- 10. Cucić, Vuk, "Strazburški standardi u upravnom sporu", Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 2/2009, (247-272)
- 11. Danić, Danilo, Razvitak administrativnog sudstva u Srbiji i ostale skupljene rasprave iz javnog prava, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1926
- 12. Davinić, Aleksandar, Majstorović, Bogdan, Odluke Opšte sednice i načelne odluke Državnog saveta 1923–1933, Štamparija Drag. Gregorića, Beograd 1933.
- 13. Davinić, Marko, "Dvostepeno upravno sudstvo u Kraljevini Jugoslaviji normativni okvir i praksa", Pravni život, 10/2017, str. 283–298.

- 21. Збирка закона йройумачених и објашњених судском и админисйрайшвном йраксом, Издаје Гојко Никетић, св. 41: Закон о Државном савету и управним судовима и Уредба о пословном реду у Државном савету и управним судовима, треће издање, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1927
- 22. Илић, Михаило, Радовановић, Љуб., *Одлуке Државної савеша 1924—1928 књиїа I*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1930.
- 23. Јовичић, Миодраг, *Лексикон срйске усшавносши 1804-1918*, Филип Вишњић, Београд 1999.
- 24. Јонаш, Павел, "Сходна примена неких одредби новог Закона о парничном поступку у управним споровима", *Билшен Врховної касационої суда* (ур. С. Андрејевић), бр. 3/2012, Intermex, Београд
- 25. Југовић, Сретен, "Преображај Државног савета у Србији XIX века ка институционализацији управног спора", *Зборник радова са научної скуйа "Усшав Краљевине Србије од 1888 125 їодина од доношења*" (ур. В. Петров, Д. Симовић, Т. Шурлан, И. Крстић-Мистриџеловић), Београд 2015, стр. 135-145.
- 26. Ковач, Полонца, "Тутање управе између заштите права странака и јавног интереса", *Правни живой*, 10/2011

- 22. Jovičić, Miodrag, Leksikon srpske ustavnosti 1804-1918, Filip Višnjić, Beograd 1999.
- 23. Jugović, Sreten, "Preobražaj Državnog saveta u Srbiji XIX veka ka institucionalizaciji upravnog spora", Zbornik radova sa naučnog skupa "Ustav Kraljevine Srbije od 1888 125 godina od donošenja" (ur. V. Petrov, D. Simović, T. Šurlan, I. Krstić-Mistridželović), Beograd 2015, str. 135-145.
- 24. Koprić, Ivan, "Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije", Hrvatska javna uprava, 1/2006, str. 223-238.
- 25. Kostić, Lazo, Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije - treća knjiga - Nadziranje uprave, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon, Beograd 1939.
- 26. Kostić, Lazo, Razlozi poništaja upravnih akata od strane upravnih sudova, Štamparija Drag. Gregorića, Beograd, preštampano iz "Službenog glasnika" Ministarstva unutrašnjih poslova br. 10 od 1. oktobra 1939
- 27. Kostić, Lazo, Sabrana dela –drugi tom -Administrativno pravo, ZIPS SRS, Beograd 2000
- 28. Kostić, Lazo: "Sudbina diskrecionih upravnih akata pred upravnim sudovima", u: Lazo Kostić, Sabrana dela drugi tom Administrativno pravo, Beograd, 2000.

- 27. Копрић, Иван, "Управно судовање на подручју бивше Југославије", *Хрвашска јавна управа*, 1/2006, стр. 223-238.
- 28. Костић, Лазо, *Админисшрашивно йраво Краљевине Јуїославије шрећа књиїа Надзирање уйраве*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон, Београд 1939.
- 29. Костић, Лазо, *Разлози йонишшаја уйравних акаша од сшране уйравних судова*, Штампарија Драг. Грегорића, Београд, прештампано из "Службеног гласника" Министарства унутрашњих послова бр. 10 од 1. октобра 1939
- 30. Костић, Лазо, *Сабрана дела –дру*їи *шом - Админисшрашивно йраво*, ЗИПС СРС, Београд 2000
- 31. Костић, Лазо: "Судбина дискреционих управних аката пред управним судовима", у: Лазо Костић, *Сабрана дела дру* т том *Административно право*, Београд, 2000.
- 32. Крбек, Иво: *Право јуїославенске јавне уйраве III књиїа Функционирање и уйравни сйор*, Загреб, 1962.
- 33. Кумануди, Коста, *Админисшрашивно йраво* дру*їа књиїа*, Слободан Јовановић, Коста Кумануди, *Основи јавної йрава Краљевине Србије*, Књижара Геце Кона, Београд 1909

- 29. Kovač, Polonca, "Ćutanje uprave između zaštite prava stranaka i javnog interesa", Pravni život, 10/2011
- 30. Krbek, Ivo: Pravo jugoslavenske javne uprave III knjiga Funkcioniranje i upravni spor, Zagreb, 1962.
- 31. Kumanudi, Kosta, Administrativno pravo druga knjiga, Slobodan Jovanović, Kosta Kumanudi, Osnovi javnog prava Kraljevine Srbije, Knjižara Gece Kona, Beograd 1909
- 32. Lončar, Zoran: "Odlaganje izvršenja upravnog akta u upravnom sporu", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2/2012, 239-259.
- 33. Lučić, Vlastimir J. (sekretar Državnog saveta), Priručnik za Državni savet i upravne sudove (administrativno-sudski priručnik), Izdavačka knjižara A. M. Popovića, Beograd 1938.
- 34. Majstorović, Bogdan, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Nova administracija, Beograd 1957.
- 35. Majstorović, Bogdan, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, Beograd 1967.
- 36. Majstorović, Bogdan, Zakon o upravnim sporovima sa stručnim komentarom, Savez udruženja pravnika Jugoslavije, izdanje "Arhiva za pravne i društvene nauke", Beograd 1952

- 34. Лончар, Зоран: "Одлагање извршења управног акта у управном спору", *Зборник радова Правной факулшеша у Новом Саду*, 2/2012, 239-259.
- 35. Лучић, Властимир Ј. (секретар Државног савета), *Приручник за Државни савеш и уйравне судове (админисшрашивно-судски йриручник)*, Издавачка књижара А. М. Поповића, Београд 1938.
- 36. Мајсторовић, Богдан, *Закон о уйравним сйоровима са сйручним коменйаром*, Савез удружења правника Југославије, издање "Архива за правне и друштвене науке", Београд 1952
- 37. Мајсторовић, Богдан, *Коменшар Закона о уйравним споровима*, Нова администрација, Београд 1957.
- 38. Мајсторовић, Богдан, *Коменшар Закона о уйравним сйоровима*, Службени лист СФРЈ, Београд 1967.
- 39. Марковић, Милан, *Ванредна йравна средсшва у уйравном сйору*, магистарски рад (необјављен), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1991.
- 40. Милков, Драган: "О управном спору у Србији", Зборник радова Правної факулішета у Новом Саду, 3/2001, 121-139.
- 41. Милков, Драган: Уйравно йраво III Конйрола уйраве седмо неизмењено издање, Нови Сад, 2017.

- 37. Marković, Milan, Vanredna pravna sredstva u upravnom sporu, magistarski rad (neobjavljen), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 1991.
- 38. Milkov, Dragan: "O upravnom sporu u Srbiji", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3/2001, 121-139.
- 39. Milkov, Dragan: Upravno pravo III Kontrola uprave sedmo neizmenjeno izdanje, Novi Sad, 2017.
- 40. Milovanović, Dobrosav, "Razvoj upravnih ugovora u pravu Srbije i Jugoslavije", Pravni život, 11-12/1993, str. 2153-2162.
- 41. Milovanović, Dobrosav, Cucić, Vuk, "Nova rešenja Nacrta zakona o opštem upravnom postupku u kontekstu reforme javne uprave u Srbiji", Pravni život, br. 10/2015, tom II, (95-110)
- 42. Milovanović, Dobrosav, Cucić, Vuk, "Unapređenje poslovnog okruženja u Srbiji u svetlu novih rešenja Nacrta zakona o opštem upravnom postupku", Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom EU, (ur. Vuk Radović), 2015, (445-469).
- 43. Milovanović, Dobrosav, Cucić, Vuk, "Reforma upravnog sudstva", Pravni život, br. 10/2016, tom II, str. 151-164.

- 42. Миловановић, Добросав, "Развој управних уговора у праву Србије и Југославије", *Правни живоѿ*, 11-12/1993, стр. 2153-2162.
- 43. Миловановић, Добросав, Цуцић, Вук, "Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији", *Правни живош*, бр. 10/2015, том II, (95-110)
- 44. Миловановић, Добросав, Цуцић, Вук, "Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта закона о општем управном поступку", Усклађивање йословной йрава Србије са йравом ЕУ, (ур. Вук Радовић), 2015, (445-469).
- 45. Миловановић, Добросав, Цуцић, Вук, "Реформа управног судства", *Правни живо\overline{u}*, бр. 10/2016, том II, стр. 151-164.
- 46. Мишић, Марица, "Редовно судство у ФНРЈ у време државних реформи (1948-1954) Приказ Закона о судовима из 1954. године", *Eudaimonia Ревија за правну полишичку и социјалну шеорију и филозофију*, бр. 1 /2017, Српско удружење за правну и социјалну филозофију
- 47. Пљакић, Љубодраг, *Пракшикум за уйравни сйор,* са коменшаром, судском йраксом и обрасцима за йракшичну йримену, Интермекс, Београд 2011.

- 44. Mišić, Marica, "Redovno sudstvo u FNRJ u vreme državnih reformi (1948-1954) Prikaz Zakona o sudovima iz 1954. godine", Eudaimonia Revija za pravnu političku i socijalnu teoriju i filozofiju, br. 1 /2017, Srpsko udruženje za pravnu i socijalnu filozofiju
- 45. Pljakić, LJubodrag, Praktikum za upravni spor, sa komentarom, sudskom praksom i obrascima za praktičnu primenu, Intermeks, Beograd 2011.
- 46. Popović, Miroslav, Sudstvo u Kneževini Srbiji (1838–1869) – doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu – Filozofski fakultet, Beograd, 2014.
- 47. Popović, Slavoljub, Komentar Zakona o upravnim sporovima, NIP Književne novine, Redakcija "Stručna knjiga", Beograd 1977.
- 48. Popović, Slavoljub, O upravnom sporu, Beograd, 1955.
- 49. Popović, Slavoljub, Tahović, Janko, Odluke Opšte sednice Državnog saveta u 1937.,1938. i 1939. godini, Izdavačka knjižarnica "Skerlić", Beograd, 1940.
- 50. Popović, Slavoljub, Upravni spor u teoriji i praksi, Zavod za izdavanje udžbenika SR Srbije, Beograd 1968
- 51. Popović, Zoja, " Shodna primena Zakona o parničnom postupku u upravnom sporu", Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije (ur. D. Slijepčević), br. 2/2005, Intermedž, Beograd

- 48. Познић, Боривоје, *Коменшар Закона о парничном посшупку*, Правни факултет Универзитета у Београду Службени гласник, Београд 2009
- 49. Поповић, Зоја, " Сходна примена Закона о парничном поступку у управном спору", *Билшен судске праксе Врховної суда Србије* (ур. Д. Слијепчевић), бр. 2/2005, Intermex, Београд
- 50. Поповић, Мирослав, *Судсшво у Кнежевини Србији (1838–1869)* докторска дисертација, Универзитет у Београду Филозофски факултет, Београд, 2014.
- 51. Поповић, Славољуб, *Коменшар Закона о уйравним сйоровима*, НИП Књижевне новине, Редакција "Стручна књига", Београд 1977.
- 52. Поповић, Славољуб, *О уйравном сйору*, Београд, 1955.
- 53. Поповић, Славољуб, Таховић, Јанко, *Одлуке* Ойшше седнице Државної савеша у 1937.,1938. и 1939. *іодини*, Издавачка књижарница "Скерлић", Београд, 1940.
- 54. Поповић, Славољуб, *Уйравни сйор у шеорији и йракси*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд 1968
- 55. Протић, Божидар, "Надлежност Државног савета као другостепеног и последњег управног суда", *Архив за йравне и друшйвене науке*, 6/1937, стр. 504-525.

- 52. Poznić, Borivoje, Komentar Zakona o parničnom postupku, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu Službeni glasnik, Beograd 2009
- 53. Protić, Božidar, "Nadležnost Državnog saveta kao drugostepenog i poslednjeg upravnog suda", Arhiv za pravne i društvene nauke, 6/1937, str. 504-525.
- 54. Protić, Božidar, Lučić Vlastimir, Odluke Državnog saveta 1933–1935, Francusko-srpska knjižara A. M. Popovića, Beograd 1936.
- 55. Radovanović, LJub., "Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima", Arhiv za pravne i društvene nauke, 3/1922, str. 213 226.
- 56. Radovanović, LJub., Odluke Državnog saveta 1919–1923, Štamparija "Sokić", Beograd 1924.
- 57. Radovanović, LJub., Protić, Božidar, Iz upravnosudskog postupka, Izdavačka knjižarnica Geca Kon, Beograd, 1928.
- 58. Radovanović, LJub., Upravna vlast i njeno pravo
 predavanje održano 24. januara 1936. godine
 na Kolarčevom Univerzitetu u ciklusu predavanja
 Društva za sociologiju i pravnu filosofiju, Štamparija
 "Svetlost", Beograd, 1937.
- 59. Rid, Karen, Evropska konvencija o ljudskim pravima, Vodič za praktičare, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2007

- 56. Протић, Божидар, Лучић Властимир, *Одлуке Државної савеша 1933–1935*, Француско-српска књижара А. М. Поповића, Београд 1936.
- 57. Радовановић, Љуб., "Закон о Државном савету и управним судовима", *Архив за ūравне и друшшвене науке*, 3/1922, стр. 213 226.
- 58. Радовановић, Љуб., *Одлуке Државної савеша* 1919–1923, Штампарија "Сокић", Београд 1924.
- 59. Радовановић, Љуб., Протић, Божидар, *Из уйравно-судскої йосшуйка*, Издавачка књижарница Геца Кон, Београд, 1928.
- 60. Радовановић, Љуб., Уйравна власш и њено йраво йредавање одржано 24. јануара 1936. године на Коларчевом Универзишешу у циклусу йредавања Друшшва за социологију и йравну философију, Штампарија "Светлост", Београд, 1937.
- 61. Рид, Карен, *Евройска конвенција о људским йравима*, *Водич за йракшичаре*, Београдски центар за људска права, Београд 2007
- 62. Сагадин, Стеван, *Уйравно судсйво, йоводом сйогодишњице рада Државног савейа 1839–1939*, Државна штампарија, Београд 1940.
- 63. Сикић, Марко, "Примјена правних фикција у институту заштите грађана од шутње управе", Зборник радова Хрвашско-францускої правної симпозијума (ур. Дамир Авиани), Сплит 2007

- 60. Sagadin, Stevan, Upravno sudstvo, povodom stogodišnjice rada Državnog saveta 1839–1939, Državna štamparija, Beograd 1940.
- 61. Sikić, Marko, "Primjena pravnih fikcija u institutu zaštite građana od šutnje uprave", Zbornik radova Hrvatsko-francuskog pravnog simpozijuma (ur. Damir Aviani), Split 2007
- 62. Slobodan Jovanović, Sabrana dela Država (I i II deo), Izdavačka kuća Geca Kon a.d. Prosveta, Beograd, 2005.
- 63. Slobodan Jovanović, Sabrana dela Ustavobranitelji i njihova vlada, Izdavačka kuća Geca Kon a.d. Prosveta, Beograd, 2005.
- 64. Slobodan Jovanović, Sabrana dela Vlada Aleksandra Obrenovića (I, II i III deo), Izdavačka kuća Geca Kon a.d. – Prosveta, Beograd, 2005.
- 65. Stefanović, Jovan V., Komentar Zakona o opštem upravnom postupku od 9. novembra 1930, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1933.
- 66. Stjepanović, Nikola, Opšta teorija o glavnoj kontroli Kraljevine Jugoslavije: s naročitim obzirom na teoriju podele državnih funkcija i princip podele vlasti, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon a. d., Beograd 1938
- 67. Tomić, Zoran R., Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu JP Službeni glasnik, Beograd 2010.

- 64. Слободан Јовановић, *Сабрана дела Влада Александра Обреновића (I, II и III део),* Издавачка кућа Геца Кон а.д. Просвета, Београд, 2005.
- 65. Слободан Јовановић, *Сабрана дела Држава (I и II део)*, Издавачка кућа Геца Кон а.д. Просвета, Београд, 2005.
- 66. Слободан Јовановић, *Сабрана дела - Усшавобранишељи и њихова влада*, Издавачка кућа Геца Кон а.д. *Просвеша*, Београд, 2005.
- 67. Стефановић, Јован В., *Коменшар Закона о ойшшем уйравном йосшуйку од 9. новембра 1930*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933.
- 68. Стјепановић, Никола, Ойшша шеорија о ілавној коншроли Краљевине Јуїославије: с нарочишим обзиром на шеорију йоделе државних функција и йринций йоделе власши, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а. д., Београд 1938
- 69. Томић, Зоран Р., *Коменшар Закона о уйравним сйоровима са судском йраксом*, Правни факултет Универзитета у Београду ЈП Службени гласник, Београд 2010.
- 70. Томић, Зоран Р., *Предіовор Закону о уйравним сйоровима*, Службени гласник, Београд 2010.
- 71. Томић, Зоран: "Управни спор и управно судовање у савременој Србији Неки реформски проблеми и правци новелирања", Зборник радова Правної факулшеша у Силишу, год. 47, 1/2010.

- 68. Tomić, Zoran R., Predgovor Zakonu o upravnim sporovima, Službeni glasnik, Beograd 2010.
- 69. Tomić, Zoran: "Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji Neki reformski problemi i pravci noveliranja", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 1/2010.
- 70. Tomić, Zoran: Upravno pravo Sistem četvrto, doterano izdanje, Beograd, 2002.
- 71. Vlatković, Vinko, Rešenja Opšte sednice Državnog saveta 1924-1932. godine, Štamparija Ž. Madžarevića, Beograd, 1932.
- 72. Vučetić, Dejan, "Serbian Judicial Review of Administrative Acts and European Standards for Administrative Disputes", *Facta Universitatis*, Series: Law and Politics, Vol. 3, no. 1, 2005, Niš (73–90)
- 73. Vukićević, Mil., Zbirka odluka Državnog saveta, Štamparija "Dositej Obradović" – Aca M. Stojanović, Beograd, 1908.
- 74. Wade, William, Christopher Forsyth, *Administrative Law*, 9th edition, Oxford University Press, Oxford 2004
- 75. Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima sa Uredbom o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1927

- 72. Томић, Зоран: Уйравно йраво Сисшем чешвршо, дошерано издање, Београд, 2002.
- 73. Франтловић, Боривоје, Закон о йословном реду у Државном савешу и уйравним судовима са изменама и дойунама од 29. децембра 1929. іодине са йраксом Државної савеша и уйравних судова, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1930
- 74. Цуцић Вук: *Уйравни сйор йуне јурисдикције Модели и врсше* (докторска дисертација), Београд, 2015.
- 75. Цуцић, Вук, "Стразбуршки стандарди у управном спору", *Анали Правної факулічейа у Беоїраду*, 2/2009, (247-272)
- 76. Цуцић, Вук, "Француско управно судство: Величанствено дело француске историје", *Правни живоѿ*, 10/2013
- 77. Endicott, Timothy, *Administrative Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford 2011
- 78. Guyomar, Mattias, Seilleir, Bertrand, *Contentieux administrative*, Dalloz, Paris 2010
- 79. Vučetić, Dejan, "Serbian Judicial Review of Administrative Acts and European Standards for Administrative Disputes", *Facta Universitatis*, Series: Law and Politics, Vol. 3, no. 1, 2005, Niš (73–90)
- 80. Wade, William, Christopher Forsyth, *Administrative Law*, 9th edition, Oxford University Press, Oxford 2004

- 76. Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima sa izmenama i dopunama od 29. decembra 1929. godine sa praksom Državnog saveta i upravnih sudova, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1930
- 77. Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu, Štamparija Kraljevine Srbije, Beograd 1891
- 78. Zakon o uređenju Državnog saveta i Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu, Državna štamparija Kraljevine Srbije, Beograd 1902
- 79. Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom, Izdaje Gojko Niketić, sv. 41: Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima i Uredba o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima, treće izdanje, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1927
- 80. Žutić, Nikola, Viši sud u Beogradu 1928-2018, Viši sud u Beogradu, 2018.

Прописи

- 1. Закон о Високом савету правосуђа, *Службени іласник РС*, бр. 63/01.
- 2. Закон о војним судовима, *Службени лисш СФРЈ*, бр. 4/77.
- 3. Закон о војним судовима, *Службени лист* ФНРЈ, бр. 52/54.
- 4. Закон о Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 111 од 22. маја 1922. године
- 5. Закон о изменама и допунама Закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине Југославије* бр. 5-I од 09. јануара 1930. године
- 6. Закон о измени и допуни Закона о Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 7 од 8. јануара 1929. године.
- 7. Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације, *Службени листи ФНРЈ*, бр. 86/46.
- 8. Закон о општем управном поступку, *Службене новине Краљевине Јуїославије*, бр. 271 од 25. новембра 1930. године.

List of Laws and Other Legal Regulations

- 1. Finansijski zakon, Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 74-XXI od 1. aprila 1939. godine
- 2. Izmena i dopuna Ustrojenija Sovjeta Knjaževstva Srbskog, Novine serbske, br. 51 od 3. maja 1858. godine.
- 3. Osnovni zakon o sudovima opšte nadležnosti, Službeni list SFRJ, br. 7/65.
- 4. Pravilo br. 2455 od 8. decembra 1861. godine kojim je izmenjen Zakon o činovnicima građanskog reda, Novine serbske iz 1861. godine, Arhiv Srbije.
- 5. Recommendation No. R (89) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Provisional Court Protection in Administrative Matters
- 6. Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to Member States on Judicial Review of Administrative Acts
- 7. Sudski poslovnik, Službeni glasnik RS, br. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18 i 43/19.
- 8. Sultanski Hatišerif od 10/22 do 12/24 decembra 1838. godine, Novine serbske iz 1839. godine, Arhiv Srbije.

- 9. Закон о општем управном поступку, *Службени іласник РС*, бр. 18/16 и 95/18 (аутентично тумачење).
- 10. Закон о општем управном поступку, *Службени лисш СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и Службени гласник PC, бр. 30/10.
- 11. Закон о организацији и територијалној надлежности судова опште надлежности, *Службени іласник СРС*, бр. 25/66.
- 12. Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС* бр. 132 од 07. јуна 1929. године
- 13. Закон о пословном реду у Државном савету, *Срйске новине*, бр. 127 од 24. октобра 1870. године и бр. 128 од 28. октобра 1870. године.
- 14. Закон о пословном реду у Државном савету, *Срйске новине*, бр. 33 од 12. фебруара 1891. године.
- 15. Закон о пословном реду у Државном савету, *Срйске новине*, бр. 35 од 14. фебруара 1902. године.
- 16. Закон о потврди Закона о уређењу народних судова, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 51/46.
- 17. Закон о редовним судовима, *Службени іласник СРС*, бр. 52/74.

- 9. Uredba o Banovini Hrvatskoj, Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 194-A-LXVIII od 26. avgusta 1939. godine
- 10. Uredba o određenju teritorijalne nadležnosti Upravnog suda sa sedištem u Novom Sadu, o otpočinjanju toga suda sa radom i o prenosu poslova sa Upravnog suda u Beogradu na Upravni sud u Novom Sadu, Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 62-XIX od 16. marta 1940. godine.
- 11. Uredba o poslovima pravde, Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 227 od 5. oktobra 1939. godine.
- 12. Uredba o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima, Službene novine Kraljevine SHS, br. 196 od 6. septembra 1922. godine
- 13. Uredba o Upravnom sudu u Zagrebu, Narodne novine Banovine Hrvatske, br. 236 od 18. oktobra 1939. godine.
- 14. Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Službeni list FNRJ, br. 10/46.
- 15. Ustav Knjaževstva Serbije izdan i zakletvom potvrđen o Sretenjskoj skupštini 1835. godine, Knjažesko-srbska tipografija, Kragujevac 1835.

- 18. Закон о седиштима судова и јавних тужилаштава, *Службени іласник РС*, бр. 101/13.
- 19. Закон о судијама, *Службени іласник РС*, бр. 116/08, 58/09 (одлука УС), 104/09, 101/10, 8/12 (одлука УС), 121/12, 124/12 (одлука УС), 101/13, 111/14 (одлука УС), 117/14, 40/15, 63/15 (одлука УС), 106/15, 63/16 (одлука УС) и 47/17.
- 20. Закон о судијама, Службени іласник РС, бр. 63/01.
- 21. Закон о судовима, *Службени іласник РС*, бр. 46/91.
- 22. Закон о судовима, *Службени лисш ФНРЈ*, бр. 30/54.
- 23. Закон о управним споровима, Службени іласник РС, бр. 111/09.
- 24. Закон о управним споровима, *Службени лисш СРЈ*, бр. 46/96.
- 25. Закон о управним споровима, *Службени лис* \overline{u} *СФРЈ*, бр. 21/65.
- 26. Закон о управним споровима, *Службени лис* \overline{u} *СФРЈ*, бр. 4/77.
- 27. Закон о управним споровима, *Службени лис ФНРJ*, бр. 23/52.
- 28. Закон о уређењу Државног савета, *Срйске новине*, бр. 6 од 8. јануара 1902. године.

- 16. Ustav Knjaževstva Srbije u ime njegove svetlosti knjaza srpskog Milana M. Obrenovića IV od strane namesnika njegovog knjaževskog dostojanstva proglašeno i objavljeno da je Narodna skupština u Kragujevcu rešila o Duhovima 1869. godine (Namesnički ustav), Državna štamparija, Beograd 1869.
- 17. Ustav Knjaževstva Srbije, Državna štamparija, Beograd 1869
- 18. Ustav Kraljevine Jugoslavije, Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 200 od 3. septembra 1931. godine.
- 19. Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Službene novine Kraljevine SHS, br. 142.A od 28. juna 1921. godine
- 20. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 1/90.
- 21. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/06.
- 22. Ustav Savezne Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ, br. 9/74.
- 23. Ustav Savezne Republike Jugoslavije, Službeni list SRJ, br. 1/92.
- 24. Ustav Savezne Republike Srbije, Službeni list SFRJ, br. 7/65.
- 25. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ, br. 14/63.

- 29. Закон о уређењу народних судова, *Службени* $\Lambda uc\bar{u}$ $\Lambda \Phi J$, бр. 67/45.
- 30. Закон о уређењу судова, *Службени іласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15 (други закон), 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 (одлука УС), 87/18 и 88/18 (одлука УС).
- 31. Закон о уређењу судова, *Службени іласник РС*, бр. 63/01.
- 32. Измена и допуна Устројенија Совјета Књажевства Србског, *Новине сербске*, бр. 51 од 3. маја 1858. године.
- 33. Основни закон о судовима опште надлежности, *Службени лист* $C\Phi PJ$, бр. 7/65.
- 34. Правило бр. 2455 од 8. децембра 1861. године којим је измењен Закон о чиновницима грађанског реда, *Новине сербске* из 1861. године, Архив Србије.
- 35. Судски пословник, *Службени їласник РС*, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18 и 43/19.
- 36. Султански Хатишериф од 10/22 до 12/24 децембра 1838. године, *Новине сербске* из 1839. године, Архив Србије.
- 37. Уредба о Бановини Хрватској, *Службене новине Краљевине Јуїославије*, бр. 194-A-LXVIII од 26. августа 1939. године

- 26. Ustav Socijalističke Republike Srbije, Službeni glasnik SRS, br. 14/63.
- 27. Ustav SR Srbije, Službeni glasnik SRS, br. 8/74.
- 28. Ustav za Kraljevinu Srbiju, Srpske novine, br. 127 od 7. juna 1903. godine
- 29. Ustav za Kraljevinu Srbiju, Srpske novine, br. 282 od 23. decembra 1888. godine.
- 30. Ustav, Srpske novine, br. 76, od 6. aprila 1901. godine.
- 31. Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Službeni list SCG, br. 1/03.
- 32. Ustrojenije Državnog sovjeta, Novine serbske, br. 119 od 29. avgusta 1861. godine.
- 33. Ustrojenije Glavne kontrole, Novine serbske, br. 61 od 29. jula 1844. godine.
- 34. Ustrojenije Sovjeta Knjaževstva Srbskog, Novine serbske, br. 18 od 6. maja 1839. godine.
- 35. Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima, Službene novine Kraljevine SHS, br. 111 od 22. maja 1922. godine
- 36. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima, Službene novine Kraljevine Jugoslavije br. 5-I od 09. januara 1930. godine

- 38. Уредба о одређењу територијалне надлежности Управног суда са седиштем у Новом Саду, о отпочињању тога суда са радом и о преносу послова са Управног суда у Београду на Управни суд у Новом Саду, Службене новине Краљевине Југославије, бр. 62-XIX од 16. марта 1940. године.
- 39. Уредба о пословима правде, *Службене новине Краљевине Јуїославије*, бр. 227 од 5. октобра 1939. године.
- 40. Уредба о пословном реду у Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 196 од 6. септембра 1922. године
- 41. Уредба о Управном суду у Загребу, *Народне новине Бановине Хрвашске*, бр. 236 од 18. октобра 1939. године.
- 42. Устав за Краљевину Србију, *Срйске новине*, бр. 127 од 7. јуна 1903. године
- 43. Устав за Краљевину Србију, *Срйске новине*, бр. 282 од 23. децембра 1888. године.
- 44. Устав Књажевства Сербије издан и заклетвом потврђен о Сретењској скупштини 1835. године, *Књажеско-србска шишографија*, Крагујевац 1835.
- 45. Устав Књажевства Србије у име његове светлости књаза српског Милана М. Обреновића IV од стране намесника његовог књажевског достојанства проглашено и објављено да је Народна скупштина у Крагујевцу решила о

- 37. Zakon o izmeni i dopuni Zakona o Državnom savetu i upravnim sudovima, Službene novine Kraljevine SHS, br. 7 od 8. januara 1929. godine.
- 38. Zakon o nevažnosti pravnih propisa donetih pre 6. aprila 1941. godine i za vreme neprijateljske okupacije, Službeni list FNRJ, br. 86/46.
- 39. Zakon o opštem upravnom postupku, Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 271 od 25. novembra 1930. godine.
- 40. Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 18/16 i 95/18 (autentično tumačenje).
- 41. Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni list SRJ, br. 33/97, 31/01 i Službeni glasnik RS, br. 30/10.
- 42. Zakon o organizaciji i teritorijalnoj nadležnosti sudova opšte nadležnosti, Službeni glasnik SRS, br. 25/66.
- 43. Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima, Službene novine Kraljevine SHS br. 132 od 07. juna 1929. godine
- 44. Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu, Srpske novine, br. 127 od 24. oktobra 1870. godine i br. 128 od 28. oktobra 1870. godine.
- 45. Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu, Srpske novine, br. 33 od 12. februara 1891. godine.
- 46. Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu, Srpske novine, br. 35 od 14. februara 1902. godine.

- Духовима 1869. године (Намеснички устав), *Државна шшамџарија*, Београд 1869.
- 46. Усшав Књажевсшва Србије, Државна штампарија, Београд 1869
- 47. Устав Краљевине Југославије, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 200 од 3. септембра 1931. године.
- 48. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 142.А од 28. јуна 1921. године
- 49. Устав Републике Србије, *Службени іласник РС*, бр. 1/90.
- 50. Устав Републике Србије, *Службени іласник РС*, бр. 98/06.
- 51. Устав Савезне Републике Југославије, *Службени лисі СРЈ*, бр. 1/92.
- 52. Устав Савезне Републике Србије, *Службени лис* \overline{u} *СФРЈ*, бр. 7/65.
- 53. Устав Савезне Федеративне Републике Југославије, *Службени листи СФРЈ*, бр. 9/74.
- 54. Устав Социјалистичке Републике Србије, *Службени іласник СРС*, бр. 14/63.
- 55. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Службени листи СФРЈ*, бр. 14/63.

- 47. Zakon o potvrdi Zakona o uređenju narodnih sudova, Službeni list FNRJ, br. 51/46.
- 48. Zakon o redovnim sudovima, Službeni glasnik SRS, br. 52/74.
- 49. Zakon o sedištima sudova i javnih tužilaštava, Službeni glasnik RS, br. 101/13.
- 50. Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS, br. 116/08, 58/09 (odluka US), 104/09, 101/10, 8/12 (odluka US), 121/12, 124/12 (odluka US), 101/13, 111/14 (odluka US), 117/14, 40/15, 63/15 (odluka US), 106/15, 63/16 (odluka US) i 47/17.
- 51. Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS, br. 63/01.
- 52. Zakon o sudovima, Službeni glasnik RS, br. 46/91.
- 53. Zakon o sudovima, Službeni list FNRJ, br. 30/54.
- 54. Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik RS, br. 111/09.
- 55. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list FNRJ, br. 23/52.
- 56. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 21/65.
- 57. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77.
- 58. Zakon o upravnim sporovima, Službeni list SRJ, br. 46/96.

- 56. Устав СР Србије, Службени іласник СРС, бр. 8/74.
- 57. Устав Федеративне Народне Републике Југославије, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 10/46.
- 58. Устав, *Срйске новине*, бр. 76, од 6. априла 1901. године.
- 59. Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора, Службени лист СЦГ, бр. 1/03.
- 60. Устројеније Главне контроле, *Новине сербске*, бр. 61 од 29. јула 1844. године.
- 61. Устројеније Државног совјета, *Новине сербске*, бр. 119 од 29. августа 1861. године.
- 62. Устројеније Совјета Књажевства Србског, *Новине сербске*, бр. 18 од 6. маја 1839. године.
- 63. Финансијски закон, *Службене новине Краљевине Јуїославије*, бр. 74-XXI од 1. априла 1939. године
- 64. Recommendation No. R (89) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Provisional Court Protection in Administrative Matters
- 65. Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to Member States on Judicial Review of Administrative Acts

- 59. Zakon o uređenju Državnog saveta, Srpske novine, br. 6 od 8. januara 1902. godine.
- 60. Zakon o uređenju narodnih sudova, Službeni list DFJ, br. 67/45.
- 61. Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS, br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15 (drugi zakon), 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 (odluka US), 87/18 i 88/18 (odluka US).
- 62. Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS, br. 63/01.
- 63. Zakon o Visokom savetu pravosuđa, Službeni glasnik RS, br. 63/01.
- 64. Zakon o vojnim sudovima, Službeni list FNRJ, br. 52/54.
- 65. Zakon o vojnim sudovima, Službeni list SFRJ, br. 4/77.

CIP - Каталогизација у публикацији Народна библиотека Србије, Београд

347.998.85(497.11) 35.077.2/.3(497.11)

СТО педесет година Управног спора

150 година Управног спора у Србији : зборник радова / [уредник Вук Цуцић] ; [фотограф Милан Обрадовић] ; [превод Вера Гојковић] = 150th Anniversary of the Administrative Dispute in the Republic of Serbia : the Collection of Papers / [editor Vuk Cucić] ; [photographer Milan Obradović] ; [translation Vera Gojković]. - Београд : Управни суд Републике Србије : Правни факултет Универзитета = Belgrade : Administrative Court of the Republic of Serbia : Faculty of Law of the University, 2019 (Београд : ATC = Belgrade : ATC). - 295 стр. : илустр. ; 23 х 27 стр.

Срп. текст и енгл. превод. - Текст штампан двостубачно. - Тираж 400. - Стр. 13-18: Предговор / Јелена Ивановић. - Напомене и библиографске референце уз сваки рад.

ISBN 978-86-901466-0-4 (УС) ISBN 978-86-7630-826-2 (ПФУБ)

- 1. Гл. ств. насл. 2. Уп. ств. насл.
- а) Управни суд (Београд) -- Зборници б) Управни поступак -- Србија -- Зборници

COBISS.SR-ID 280902156

