

СУДСКА КАНТРОЛА ЗАКОНИТОСТИ УПРАВНИХ АКАТА

Увод. — Уставом Федеративне Народне Републике Југославије (чл. 8, ст. 2) начело законитости управе стављено је у ред основних уставних начела. Према тој уставној одредби, сви акти органа државне управе морају бити основани на закону. Начело законитости управе унето је и у уставе народних република, потврђено је и још потпуније разрађено у Савезном уставном закону од 1953, као и у уставним законима народних република.

За остваривање начела законитости управе постоје разни облици контроле. Међутим, нас овде интересује само систем судске контроле законитости управних аката путем управног спора и место злоупотребе овлашћења у том систему. Да би се правилно схватио наш управни спор и злоупотреба овлашћења као једна од његових компонената нужно је познавање суштине нашег управног поступка у коме се доноси решење чија се законитост оцењује у управном спору. Стога ћемо претходно изнети оно што је најбитније у управном поступку.

Управни поступак је правни инструмент којим се обезбеђује правилна и објективна примена прописа којима су регулисане поједине управне области. Без управног поступка, орган управе у решавању конкретних случајева из своје надлежности поступао би по свом нахођењу, при чему би нужно долазило до произвољности и самовоље. Постојање управног поступка то не допушта. Тај поступак тачно обележава цео пут којим орган мора да се креће од покретања поступка до доношења решења. Орган је дужан да се тог држи, јер повреда обавезних правила поступка доводи до поништаја решења.

Доношењем закона о општем управном поступку, крајем 1956, добили смо потпун систем управног поступка, а дотле смо се служили начелима управног поступка изведеним из закона о општем управном поступку старе Југославије од 1930, уколико су се та начела могла ускладити са новим друштвеним уређењем. Нови закон о општем управном поступку претставља обиман и темељан закон који је резултат дугих свестраних студија и јавних дискусија.

Општи управни поступак обавезан је за све државне органе који у појединим управним областима примењују правне прописе на конкретне случајеве, односно применом тих прописа решавају о правима, обавезама и правним интересима појединаца, правних лица и других странака. Најчешће су у тој улози органи управе, јер према закону доношење управних аката претставља једну од њихових основних делатности. Међутим, кад је прописима о надлежности предвиђено да и други државни органи — судски органи, извршно-политички органи, претставнички органи — доносе управне акте о одређеним управним стварима, тада су и они обавезни да се држе одредаба о управном поступку.

Једна од основних одлика нашег друштвеног развоја је да се врши преношење управних послова са државних на друштвене органе. Ова децентрализација је нарочито дошла до изражаја, поред привреде, у областима социјалне заштите, народног здравља, просвете, науке и културе. И друштвени

органи кад доносе управне акте, у оквиру послова јавне службе на њих пренете, такође су дужни да поступају по одредбама о управном поступку.

Сав значај управног поступка најбоље се огледа у његовим основним начелима, посебно формулисаним у првим члановима закона. Основна начела су: начело законитости, начело заштите права грађана и заштите јавног интереса, начело материјалне истине, начело саслушања странке, начело слободне оцене доказа, начело самосталности у решавању, наначело двостепености, начело правоснажности решења, начело економичности поступка, начело помоћи неугој странци. Та начела су језгро управног поступка. Она су проткана као црвена нит кроз цео поступак и повезују обимну материју управног поступка у органску целину.

Судска пракса у управним споровима доследно стоји на становишту да повреда основног начела у управном поступку по правилу претставља битну повреду управног поступка, због које се поништава решење у управном спору.

Кад је управни поступак покренут, а до тог долази по захтеву странке или по службеној дужности, онда се приступа, у складу са начелом материјалне истине, утврђивању свих чињеница и околности које су од значаја за решење ствари. Обим и ток испитног поступка одређује службено лице које води поступак, али је оно дужно да омогући активно учешће странака у испитном поступку, у циљу остварења и заштите њихових права и правних интереса. У закону је изрично предвиђено и ближе одређено право странке да учествује у испитном поступку. То је потребно не само ради заштите права и законом заштићених интереса странке, већ и ради остварења циља испитног поступка — утврђивања правог стања ствари као подлоге за правилно и законито решење о управној ствари.

Пошто прикупи у испитном поступку све податке потребне за решавање, надлежни орган доноси решење. Правило је управног поступка, доследно спроведено кроз закон, да се решење доноси писмено. Писмена форма решења донетог у управном поступку има велики значај са гледишта права грађана и законитости уопште. Обавеза органа да решењу које доноси у управном поступку да писмену форму, нагони га на објективност у вођењу поступка и при решавању саме ствари, јер писмена форма решења је у неку руку полагање рачуна од стране органа о вођењу поступка и решавању ствари. Поред тога, законом је предвиђено да решење донето у управном поступку мора да садржи одређене саставне делове: означавање решења као таквог, назив органа који је донео решење, диспозитив, образложење, упутство о жалби, број, датум, потпис службеног лица и печат органа. Ово су обавезни саставни делови решења, а оно не мора да садржи поједине од тих делова једино у случајевима прописаним одредбама управног поступка.

Законом је прописано да се решење по захтеву странке има донети што пре и постављени су крајњи рокови (од месец дана за мање сложене ствари односно од два месеца за сложеније ствари) у којима се решење мора донети и доставити странци.

Како је за коришћење жалбе претпоставка постојање решења којим је странка незадовољна, то би недоношењем решења било осујећено право странке на жалбу. Да би се то спречило законом је прописано да ако надлежни орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење у

прописаном року, странка има право жалбе органу непосредно вишег степена, као да је њен захтев одбијен. У таквом случају странка није везана редовним роком за жалбу, већ може жалбу изјавити у свако време.

Жалба је једино редовно правно средство које закон предвиђа у управном поступку и њиме странка може да се користи ако сматра да је првостепеним решењем повређен закон на њену штету. Право жалбе је једно од основних права странке у управном поступку и његовим коришћењем долази до другостепеног решавања у управном поступку.

У начелу странка има право жалбе против сваког решења донетог у првом степену. Право странке на жалбу против првостепеног решења може бити само законом искључено. Поред тога, ако је у првом степену решавао орган изнад кога не постоји виши орган који би могао да решава о жалби, ни у том случају не може бити искоришћено право жалбе.

Законом је предвиђено да се право жалбе може користити у року од 15 дана, ако посебним законом није друкчије прописано.

Првостепено решење против кога је жалба допуштена не може се извршити у току рока за жалбу, а ако је жалба прописано изјављена настаје суспензивно дејство жалбе, које траје све док се по жалби не донесе решење и не достави странци. Суспензивно дејство жалбе долази до изражаја нарочито кад је у питању првостепено решење којим је за странку одређена обавеза или јој се одузима неко право које је дотле уживала, па странка прописно изјављеном жалбом одлаже извршење таквог решења, док се по њеној жалби не донесе и њој не достави другостепено решење.

Решавање по жалби излази из оквира органа који је донео првостепено решење и прелази на други одговарајући виши орган. Тако, ако је првостепено решење донео орган управе о жалби решава одговарајући непосредно виши орган управе, а уколико је првостепено решење донео извршно-политички орган односно претставнички орган и по жалби решава други орган те исте врсте.

Другостепени орган, решавајући по жалби, може да одбије жалбу, може да поништи ожалбено решење и да врати ствар првостепеном органу на поновно решавање у смислу обавезних примедба другостепеног органа, а може да поништи првостепено решење и сам да реши ствар друкчије него што је била решена од стране првостепеног органа.

Ако је првостепено решење донето на основу слободне оцене, другостепени орган кад решава по жалби против таквог решења цени не само законитост већ и целисходност тог решења. Ако другостепени орган нађе да првостепени орган није целисходно употребио овлашћење за решавање по слободној оцени, замениће слободну оцену првостепеног органа својом слободном оценом и у том смислу донети другостепено решење.

Недоношењем другостепеног решења по жалби странке онемогућило би јој се да покрене управни спор, ако сматра да је повређен закон на њену штету. Стога је законом предвиђено да се решење по жалби мора донети и доставити странци чим је то могуће, а најдоцније у року од два месеца рачунајући од дана предаје жалбе, ако посебним прописом није одређен краћи рок.

Првостепеним решењем, када жалба није допуштена или ако допуштена жалба није у року изјављена, односно другостепеним решењем окончава се управни поступак. До новог решавања ствари по којој је донето коначно решење може доћи само применом којег од ванредних правних средстава законом предвиђених. Једно од тих средстава је поништај односно укидање коначних решења по праву надзора.

Пошто поништавање коначних решења по праву надзора претставља отступање од начела правоснажности као основног начела управног поступка, то је у закону тачно одређено у којим случајевима и под којим условима може доћи до коришћења права надзора од стране надлежног органа. Тако, у закону је предвиђено да ће решење које је коначно у управном поступку надлежни орган управе поништити по праву надзора: ако је решење донео стварно ненадлежни орган, а није реч о таквој ненадлежности која повлачи ништавост решења; ако је у истој ствари раније донето правоснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена; ако је решење донео један орган без сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа, а ово је потребно по закону или другом пропису заснованом на закону. Ово су једини законски разлози због којих надлежни орган може по праву надзора поништити коначно решење.

Стварна ненадлежност је, дакле, један од законских разлога за ништење коначних решења по праву надзора, али ту се има у виду ненадлежно решавање о ствари о којој се иначе има решавати у управном поступку, па је само уместо надлежног органа решавао други ненадлежни орган. Међутим, постоји и тежи вид повреде стварне надлежности, кад је орган донео решење у управном поступку у ствари из судске надлежности или о ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку. Таква ненадлежност повлачи ништавост решења донетог у управном поступку.

Надлежни орган може по праву надзора и укинути коначно решење, ако је тим решењем очигледно повређен материјални закон у корист појединца или правног лица а на штету друштвене заједнице.

Разлика између поништаја и укидања коначног решења је у томе што се поништајем бришу и све правне последице које је дотле произвело поништено решење, а укидањем се спречавају даље последице а дотле произведене остају на снази.

За коришћење надзора предвиђени су строги рокови, тако да се решење може поништити по праву надзора само у року од 5 година од дана кад је решење постало коначно, а може се укинути по праву надзора само у року од године дана рачунајући од коначности решења.

Коначно решење може поништити или укинути по праву надзора сваки орган управе вишег степена од органа који је донео решење, ако нема органа вишег степена, решење може поништити или укинути орган који врши надзорна права према органу који је донео решење.

1. — *Управни спор.* — Судска контрола законитости управних аката уведена је законом о управним споровима који је ступио на снагу 9 маја 1952. Отада постоји, поред унутрашње контроле над управом коју врше сами органи управе у жалбеном поступку и поступку по праву надзора, и

поседна контрола коју спроводе надлежни судови одвојени и независни од управе.

У циљу што потпуније заштите права грађана и учвршћења законитости у раду државних органа, грађани и овлашћени државни органи могу покретати управне спорове код надлежних судова, а у управним споровима судови решавају о законитости управних аката (чл. 1 закона о управним споровима).

Управним спором код нас се сматра, дакле, спор између појединца, правног лица или овлашћеног државног органа, с једне стране, и државног органа, најчешће органа управе, с друге стране, који се води код надлежног суда по поступку прописаном законом. Управни спор се искључиво води о законитости управног акта а право покретања управног спора има појединац или правно лице ако сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону, док законом овлашћени државни орган (јавни тужилац) покреће управни спор кад сматра да је управним актом повређен закон у корист појединца или правног лица.

У нашем систему судске контроле централно место заузима управни спор о законитости управног акта, што значи да се суд у решавању управног спора ограничава на оцену законитости управног акта, па ако је управни акт законит — тужбу одбија, а ако је незаконит — тужбу уважава и сам акт поништава, остављајући органу чији је акт поништен да, уколико је то потребно, донесе нов акт у складу са правним схватањем и примедбама суда изнетим у судској одлуци.

У законом одређеним случајевима могућан је код нас и управни спор пуне јурисдикције. Кад је реч о ствари социјалног осигурања а суд нађе да се оспорени акт има поништити, пресудом ће решити и саму ствар, ако подаци поступка пружају за то поуздан основ, у ком случају пресуда у свему замењује поништени акт. Исто тако, ако је тужилац у управном спору о законитости поставио и захтев за повраћај ствари одузетих извршењем оспореног управног акта односно за накнаду штете настале извршењем оспореног управног акта, пресудом којом се оспорени управни акт поништава суд ће одлучити и о овом захтеву тужиоца, ако подаци поступка пружају за то поуздан основ. У противном, суд ће упутити тужиоца да свој захтев за повраћај ствари односно накнаду штете остварује у грађанској парници.

Међутим, ово су акцесорни случајеви, јер до њих може доћи само у оквиру управног спора о законитости и то једино онда кад је у том спору поништен управни акт. Поред тога, у судској пракси остале су досад потпуно неискоришћене и те ограничене законске могућности за спор пуне јурисдикције. Стога је управни спор о законитости темељ нашег система судске контроле.

У погледу обима судске контроле код нас је усвојен систем генералне клаузуле комбинован са негативним набрајањем, што значи да судској контроли подлежу сви коначни управни акти донети у управном поступку, без обзира из које су управне области, сем управних аката који се односе на управне ствари у којима се по изричној одредби закона не може водити управни спор. И управни акт о ствари у којој је законом искључен управни спор може се побијати у управном спору, ако је орган при доношењу таквог

акта прекорачио границе своје надлежности. У судској пракси нису ретки ови спорови.

Тако, на пример, законом је искључен управни спор у стварима прекршаја, у којима је решавао судија за прекршаје или веће за прекршаје. Странка је повела управни спор против таквог решења којим је кажњена за прекршај, истичући да није могла бити кажњена пошто је за исту ствар већ била оглашена кривом у кривичном поступку. Суд је у овом случају допустио управни спор, пошто странка износи да постоји прекорачење надлежности и упустио се у испитивање да ли стварно такво прекорачење постоји, тј. да ли је странка за исто дело оглашена кривом и у кривичном и у административно-казненом поступку, што је по закону недопуштено. (Решење Савезног врховног суда Уж. бр. 488/57 од 22 фебруара 1957.)

Појам управног акта у управном спору. — Управни спор може се водити само против управног акта, а да би управни акт могао да буде предмет управног спора — треба да је такав акт државног органа који је донет у каквој управној ствари, а којим се решава о извесном праву или обавези одређеног појединца или правног лица. Поред тога, управни акт мора да је коначан у управном поступку.

Предмет управног спора је управни акт а не акт управе. Не гледа се, дакле, на доносиоца акта већ на његову садржину. Предмет управног спора је најчешће акт управе, али исто тако може бити и управни акт претставничког органа или извршно-политичког органа. Предмет управног спора може бити само управни акт, дакле, правни акт а не и материјална радња. Акт треба да је донет у којој управној ствари, а под управном ствари разуме се „таква активност државног органа, најчешће органа управе, којом се стварају или утврђују, мењају или укидају административно-правни односи у погледу одређеног појединца или правног лица“. Управни акт мора да је индивидуалан, тј. да се решава о праву или обавези одређеног појединца или правног лица и најзад да је коначан у управном поступку, што значи да је донет у другом степену или, пак, да је у питању првостепени управни акт против кога нема места жалби у управном поступку. Да би могла да се цени законитост управног акта у управном спору, она мора бити коначно оцењена у управном поступку. Наш систем, за разлику од француског, не допушта странци незадовољној првостепеним решењем избор између жалбе у управном поступку и тужбе у управном спору. Код нас странка пре управног спора мора да исцрпи правно средство допуштено у управном поступку.

Неколико карактеристичних примера из судске праксе допуниће предње излагање о обележјима управног акта као предмета управног спора.

Допис управног органа којим се тумачи раније правоснажно решење и странка позива да по том решењу поступи не претставља управни акт против кога може да се води управни спор. (Решење Савезног врховног суда У. 72/52 од 19 јуна 1952.)

Обавештење које државни орган даје по тражењу странке о свом становишту није управни акт. (Решење Савезног врховног суда У. 218/52 од 28 октобра 1952.)

Форма управног акта није меродавна за оцену карактера управног акта. — Захтев странке био је одбијен решењем донетим у непрописној форми, па је суд нашао да се против таквог решења, без обзира на његову форму, може водити управни спор пошто је њиме решавано по захтеву странке. (Решење Савезног врховног суда Уж. 1682/53 од 25 новембра 1953.)

Решење управног органа којим се одбија захтев за исплату потраживања на основу купопродајног уговора није управни акт.

„Тужилац је тражио наплату свога потраживања на основу купопродајног уговора закљученог са органом, дакле, из његовог грађанскоправног односа са органом. Орган је оспореним решењем одбио захтев тужиоца да му исплати његово потраживање и тиме заузео став као странка из грађанскоправног односа према захтеву тужиоца. Такво решење туженог органа не претставља управни акт у смислу Закона о управним споровима, јер није донет у каквој управној ствари, него само садржи изјаву једне странке дату у грађанскоправном спору. Ако тужилац сматра да је становиште туженог органа изражено у решењу неосновано може своје потраживање остваривати путем редовне грађанске парнице, а не може против тог решења водити управни спор“. (Решење Савезног врховног суда У. 167/53 од 13 фебруара 1953.)

По правилу, управни акт самосталне установе или организације који она доноси у вршењу јавне службе на њу пренете законом или другим правним прописом, не може бити предмет управног спора, већ претходно треба жалбом издејствовати другостепено решење државног надзорног органа, па се тек против тог решења може водити управни спор.

Код нас се не може водити управни спор против нормативног акта, али наш систем пружа могућност да се у оквиру управног спора против индивидуалног управног акта на посредан начин цени законитост прописа нижег од закона и да се одбије његова примена ако није у складу са законом. Ако суд при решавању утврди да је пропис на основу кога би се спор имао расправити у супротности са законом или другим прописима виших државних органа, неће у конкретном случају применити тај пропис већ ће донети одлуку на основу закона, а о утврђеној супротности обавестиће одмах надлежно извршно веће (члан 38 закона о управним споровима). Ова законска могућност широко је коришћена у судској пракси.

Например, странка је повела управни спор против акта о повишењу станарине за њен стан а које повишење је било засновано на одредби Одлуке Народног одбора града З., по којој се као критеријум за одређивање нове станарине узима износ станарине који је корисник стана плаћао на дан 1 марта 1954. Странка је успела у управном спору, решење о повишењу станарине је поништено као незаконито, при чему је суд утврдио да је наведена одредба поменуте одлуке, на којој је решење о повишењу станарине засновано, противна прописима савезне уредбе о управљању станбеним зградама и да као таква не може бити примењена. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. 4552/56 од 30 јула 1956.)

Одредбом савезне уредбе о управљању станбеним зградама признато је приватном власнику првенствено право на усељење у упражњени стан у својој згради. Међутим, поједини народни одбори својим локалним стан-

беним прописима, донетим на основу овлашћења у поменутој уредби, предвидели су да и власник мора да конкурише за упражњени стан у својој згради са осталим заинтересованим лицима, чиме је повређено првенствено право власника признато уредбом са законском снагом. У низу управних спорова по тужбама власника ништена су као незаконита решења заснована на таквим локалним прописима.

Нарочито локални органи у својој нормативној функцији често су прекорачивали границе постављене им законом и прописима виших органа. Судска контрола је у том погледу уносила ред, не допуштајући да се закон и прописи виших органа крше прописима нижих органа. Али се овај утицај судске контроле ограничавао на конкретне случајеве, у којима је осујећена примена незаконитог прописа, а сам тај пропис остајао је у снази све док у посебном поступку код надлежног органа не би био укинут, у ком циљу суд обавештава надлежно извршно веће о сваком таквом пропису.

Надлежност за решавање управних спорова. — Решавање управних спорова у надлежности је само врховних судова и то врховних судова народних република, Врховног суда АП Војводине, Врховног војног суда и Савезног врховног суда. Ови судови решавају управне спорове у посебним већима за управне спорове. Републички врховни судови, Врховни суд АП Војводине и Врховни војни суд увек решавају управне спорове у првом степену, а Савезни врховни суд решава управне спорове било као првостепени суд било као другостепени суд по жалбама против првостепених одлука наведених врховних судова.

Надлежност врховних судова у решавању управних спорова одређује се према својству органа који је донео управни акт против кога се покрене управни спор. Тако, Савезни врховни суд решава по тужбама против управних аката савезних органа, а врховни судови народних република и Врховни суд АПВ решавају по тужбама против управних аката свих других државних органа са свога подручја. Врховни војни суд решава управне спорове у првом степену које покрећу војна лица против управних аката донетих од стране војних органа.

Странке у управном спору. — Као тужилац у управном спору може се појавити онај појединац или правно лице које сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону. То ће по правилу бити онај појединац или правно лице које је већ у управном поступку учествовало као странка и о чијем се праву и обавези решава управним актом. Међутим, може бити легитимисано за покретање управног спора и лице које није учествовало као странка у управном поступку, ако се управним актом задире у његово право односно у његов на закону заснован интерес.

Теже је утврдити легитимацију тужиоца кад управни спор покрене што сматра да му је управним актом повређен непосредни лични интерес заснован на закону, јер ту је у питању управни акт којим се решава о праву неког другог лица а не тужиоца, али постоји могућност због посебног односа тужиоца према ствари о којој се решава да управним актом буде повређен тужоцев непосредни лични интерес заснован на закону. Тако, на пример, према чл. 33 закона о јавним службеницима, службеничка места попуњавају

се на основу конкурса. А у чл. 41 истог закона је предвиђено: Лице које је учествовало на конкурс или чији је правни интерес повређен може против акта о постављењу изјавити жалбу, ако сматра да конкурс није спроведен по прописаном поступку или да постављено лице не испуњава услове прописане законом и конкурсом, или ако је постављено лице које није учествовало у конкурс. Ако орган који решава о жалби, утврди да конкурс није спроведен по прописаном поступку, поништиће акт о постављењу и сам конкурс, а ако постављено лице не испуњава услове предвиђене законом или конкурсом или није учествовало на конкурс, поништиће само акт о постављењу. Кандидат који није успео на конкурс, ако је незадовољан решењем донетим по жалби, легитимисан је да покрене управни спор против тог решења, уколико сматра да му је њиме, као учеснику на конкурс, повређен непосредни лични интерес заснован на закону.

Поред појединца и правног лица тужилац у управном спору може бити и установа, организација или заједница која нема својство правног лица, а која по правилима управног поступка може бити странка у управном поступку. Синдикална организација може бити тужилац у управном спору ако сматра да је управним актом повређено право радног колектива као целине или његов непосредни интерес заснован на закону.

Кад је појединцу који је учлањен у некој друштвеној организацији, која према својим правилима има задатак да штити одређена права и интересе својих чланова, управним актом повређено које такво право или интерес, друштвена организација може, по пристанку тог свог члана, у његово име поднети тужбу и водити управни спор против таквог управног акта односно може се умешати у управни спор који је већ покренуо сам њен члан у циљу заштите свог права. На пример, удружење риболоваца водило је управни спор против управног акта којим је био одбијен захтев његовог члана да му се изда дозвола за риболов. Такође, синдикална подружница адвокатских приправника водила је управни спор против решења којим је одбијен захтев њеног члана да му се одобри полагање адвокатског испита, а занатска комора водила је управни спор у име свога члана против решења којим је том члану одузета дозвола за вођење приватне занатске радње.

Кад је управним актом повређен закон у корист појединца или правног лица а на штету друштвене заједнице, јавно тужиоштво је овлашћено да покрене управни спор.

Орган против чијег се управног акта води управни спор је странка у том спору и закон га назива туженом страном. Према томе, тужена страна у управном спору је увек орган који је донео управни акт који се тужбом оспорава.

У управном спору има положај странке и треће лице коме би поништај оспореног управног акта непосредно био на штету и то лице закон назива заинтересовано лице.

Тужба у управном спору. — Управни спор се покреће тужбом, а за подношење тужбе законом је предвиђен рок од 30 дана од дана доставе управног акта странци која тужбу подноси. Тужба се може поднети суду непосредно или му се шаље поштом. У циљу да се странкама олакша покретање управног спора и да им се то правно средство учини што приступач-

нијим, закон поставља минималне услове у погледу форме и садржине тужбе којом се покреће управни спор. Тужилац у тужби не мора да се позива на одговарајуће правне прописе за које сматра да су повређени при доношењу решења већ је довољно да кратко и јасно изложи због чега је незадовољан оспореним решењем и због чега тражи његов поништај, означајући у ком правцу и обиму предлаже поништај решења. Формални недостаци тужбе не могу бити разлог да се по тужби не поступа већ се у таквом случају спроводи посебан поступак у циљу отклањања тих недостатака.

Рок за тужбу почиње тећи само ако је решење ваљано достављено лично странци. Саопштење решења странци односно околност да јој је решење било познато остаје без утицаја на рок за тужбу, све док се достављање не изврши. Међутим, ако је пропуштен рок за тужбу у управном спору, новим издавањем истог решења странци уз промену његовог датума не почиње тећи изнова рок за тужбу. (Решење Савезног врховног суда Уж. бр. 618/54 од 31 марта 1954.)

Управни спор у случају ћутања администрације. — Пошто се управни спор води против коначног управног акта, то би било осујећено право странке на покретање управног спора недоношењем таквог управног акта по њеном захтеву односно по њеној жалби. Да би се та могућност спречила и обезбедила судска контрола и у таквом случају, законом је предвиђено да странка може покренути управни спор ако надлежни орган против чијег решења нема места жалби није донео никакво решење по захтеву странке у року прописаном управним поступком, као ни у даљем року од седам дана по поновљеном тражењу странке, односно ако другостепени орган по жалби странке није донео никакво решење у року од два месеца после предаје жалбе, као ни у даљем року од седам дана по поновљеном тражењу странке. У овим случајевима, иако по захтеву односно жалби странке није донето никакво решење, по закону се сматра као да је захтев односно жалба странке одбијена.

За разлику од новије праксе Државног савета Француске, наша судска пракса увек стоји на становишту да редовни законски рок за тужбу у управном спору не важи у случају ћутања администрације.

„Ту странка не може покренути управни спор пре истека прописаних рокова, али и после истека тих рокова она може чекати на решење управног органа и не мора још сматрати да је њен захтев одбијен, па ради тога, што је поступала са поуздањем у надлежног управног органа да ће, макар и накнадно, донети решење и очекивала решење које је он био дужан донети, не може бити преклудирана у својим правима“. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 149/52 од 9 децембра 1952.)

Дејство тужбе на извршење оспореног управног акта. — Тужба којом се покреће управни спор по правилу не спречава извршење управног акта против кога је поднета. Међутим, по захтеву тужиоца, орган који је надлежан да одреди извршење оспореног акта одложиће извршење до коначне судске одлуке ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла поправити, а одлагање се не противи јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа ненакнадива штета противној странци. Исто тако, орган

који је надлежан да нареди извршење може и са других разлога одложити извршење оспореног решења до коначне одлуке суда, ако то јавни интерес дозвољава.

Док по француском праву поред органа управе и сам суд је овлашћен да одлучује о одлагању извршења оспореног решења у управном спору, код нас не постоји таква могућност. Орган је дужан да у року од три дана донесе решење о захтеву странке за одлагање извршења и странка има право жалбе против тог решења односно може да води управни спор против коначног решења по питању одлагања извршења. И у судској пракси код нас нису ретки такви спорови.

За одлагање извршења оспореног решења до доношења коначне одлуке суда у управном спору није битно што тужени орган сматра да је оспорено решење законито. Битно је да се утврди да ли би се извршењем оспореног решења тужиоцу нанела штета која би се тешко могла поправити, односно да ли би се нанела већа ненакнадива штета противној странци одлагањем извршења, као и да ли се одлагање извршења не противи јавном интересу. Само овим чињеницама треба да је опредељено и једино од њих зависи решење које се доноси по захтеву странке за одлагање извршења. (Пресуда Врховног суда Народне Републике Србије У. бр. 2390/57 од 1 јуна 1957.)

Разлози побијања и поништавања управних аката. — Управни акт може се побијати у управном спору што у акту није никако или није правилно примењен закон или други пропис заснован на закону; што је донет од стране ненадлежног органа; што се у поступку који је акту претходило није поступило по правилима поступка, а нарочито што чињенично стање није правилно утврђено, или што је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања (Чл. 9, ст. 1 закона о управним споровима).

У зависности од ових разлога за побијање управног акта и разлози за поништај управног акта могу бити формално правни и материјално правни.

У управном спору се оцењује законитост управног акта, али не у сваком погледу, јер суд испитује законитост оспореног управног акта у границама захтева из тужбе. Према томе, суд испитује законитост управног акта само у оном делу у коме је акт оспорен тужбом, па ако се диспозитив оспореног решења састоји из две или више тачака а тужбом се оспорава законитост само у погледу појединих тачака и суд ће се у оцени законитости ограничити само на те тачке. Међутим, оцењујући законитост управног акта у границама захтева из тужбе суд није везан разлозима тужбе, па ако нађе да је управни акт незаконит на штету тужиоца са других разлога а не оних које тужилац наводи, може управни акт поништити из тих других разлога. Али, од ових начела постоји и један изузетак, а то је да суд по службеној дужности пази на ништавост оспореног управног акта, што значи да ће суд ако утврди да оспорени акт садржи грешку која по одредбама управног поступка повлачи ништавост по службеној дужности такав акт поништити независно од захтева у тужби, па макар то било и на штету тужиоца.

У нашем управном спору усвојено је начело да суд решава спор по правилу на подлози чињеница које су утврђене у управном поступку. Али,

то не значи да суд има да прими чињенице како су оне утврђене у управном поступку већ је суду остављено право контроле и проверавања утврђених чињеница у управном поступку, па ако суд притом нађе да у погледу утврђених чињеница постоји противречност у списима предмета, односно да су чињенице у битним тачкама непотпуно утврђене, или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања, као и да се у управном поступку није водило рачуна о правилима поступка која би била од утицаја на решење ствари, — у сваком од тих случајева суд ће оспорени управни акт поништити пресудом. У пресуди суд износи установљене недостатке и те примедбе су обавезне за надлежни орган који у извршењу пресуде доноси ново решење.

Највећи број поништаја решења у управном спору, преко две трећине од укупног броја поништаја, потиче због неправилно утврђеног чињеничног стања и због повреде правила поступка која су могла бити од утицаја на решење ствари. Судска пракса пружа обиле примера те врсте.

Чешће су ништена за странке негативна решења заснована на погрешно схваћеној слободној оцени доказа, јер „слободна оцена доказа не значи да управни орган доноси на основу те оцене свој закључак није ничим везан, пошто је управни орган и у таквом случају дужан да из утврђених чињеница изведе логичан закључак у погледу чињеничног стања и образложи зашто појединим доказима није поклатио веру“. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. 588/53 од 12 јуна 1953.)

Уколико је реч о чињеницама одлучним за решење саме ствари орган је обавезан да по службеној дужности спроведе поступак у циљу утврђивања постојања тих чињеница, без обзира што странка није поднела доказе којима се те чињенице утврђују. (Пресуда Савезног врховног суда У. бр. 7212/56 од 18 јануара 1957.)

Суд не може у управном спору доносити решење на основу чињеница које нису биле утврђене у управном поступку, као ни на основу разлога који нису били предмет расправе у том поступку, јер суд решава о законитости управног акта на основу чињеница које су утврђене у управном поступку. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 29/52 од 7 октобра 1952.)

Кад је пресудом суда у управном спору поништено оспорено решење због погрешне оцене доказа, тужени орган може приликом доношења новог решења допунити доказни поступак узимајући у обзир и нове доказе, те тако установити ново чињенично стање. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 1214/55 од 8 новембра 1955.)

Међутим, у изузетним, законом одређеним случајевима суд је овлашћен да и сам утврђује чињенично стање, па да на подлози чињеничног стања које је сам утврдио оцени законитост оспореног управног акта са материјалне стране. Суд сам утврђује чињенично стање у управном спору ако би поништавање оспореног управног акта и поновно вођење поступка код надлежног органа назавало за тужиоца штету која би се тешко могла поправити, затим, ако је на основу јавних исправа или других доказа у списима предмета очевидно да је чињенично стање друкчије од оног утврђеног у управном поступку, као и у случају ако је у истом спору већ једном поништен управни акт а надлежни орган није у потпуности поступио по пресуди.

У овим случајевима суд утврђује чињенично стање на расправи, или преко једног члана већа или преко среског суда или преко другог државног органа, изузимајући тужени орган, и у сваком случају позива се странка ради учешћа у поступку за утврђивање чињеничног стања. Ово изузетно законско овлашћење незнатно је коришћено у досадашњој судској пракси.

Пошто суд оцени оспорени управни акт са његове формалне стране и ако утврди да је управни акт у том погледу правилан, онда приступа оцени управног акта са његове материјалне стране, тј. испитује да ли је тужени орган у конкретном случају применио материјални пропис који је требало применити и да ли је тај пропис правилно примењен. Ако суд утврди да је при доношењу оспореног решења примењен материјални пропис чијој примени уопште није било места, суд ће пресудом уважити тужбу и поништити оспорено решење, а у образложењу пресуде упутиће надлежни орган који материјални пропис треба применити, па применом тога прописа донети ново решење, ако је у питању таква ствар да је потребно донети ново решење. Уколико пак суд у решавању управног спора установи да је тужени орган у оспореном управном акту применио пропис чијој је примени имало места, али да га је због погрешног правног схватања неправилно применио, и у том случају суд ће пресудом уважити тужбу и поништити оспорено решење као незаконито, а у образложењу пресуде изнеће своје правно схватање тог материјалног прописа, које је обавезно за тужени орган и у складу са којим схватањем тужени орган има донети ново решење, ако је по природи ствари у питању потребно доношење новог решења.

Законитост управног акта мора се просуђивати по прописима који су важили у време његовог доношења, при чему је без утицаја доцнија измена тих прописа, до које је дошло после доношења оспореног управног акта. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 686/53 од 29 јуна 1953.)

Суд је дужан да цени да ли је оспорено решење на закону основано, независно од тога да ли су се накнадно, после доношења решења, измениле околности под којима је оно донето. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 1872/53 од 31 децембра 1953.)

Обавезност правоснажних пресуда и њихово извршење. — Једном од основних одредаба закона о управним споровима истакнуто је начело да су пресуде судова донете у управним споровима обавезне за државне органе. Законодавац се није задовољио само прокламовањем тог начела већ га је доследно разрадио у низу посебних одредаба.

Пресуде Савезног врховног суда и правоснажне пресуде врховних судова народних република обавезне су за државне органе и ови органи не могу ништа учинити што би тим пресудама било противно. Пресуда Савезног врховног суда, било да је донета у првом степену или по жалби странке на првостепену пресуду републичког врховног суда, увек је правоснажна. Пресуда републичког врховног суда правоснажна је ако жалба није допуштена, а то ће бити у случају ако се на правни однос непосредно примењује републички или локални материјални прописи. Затим, та пресуда је правоснажна ако жалба, у случају где је допуштена, није изјављена у законском року односно ако је жалба одбијена пресудом Савезног врховног суда. Обавезност правоснажних пресуда донетих у управним споровима односи се на

првом месту на орган чији је управни акт био предмет управног спора и који ће по правилу имати да изврши судску пресуду ако је њом поништен оспорени управни акт, али се та обавезност такође односи и на друге државне органе, тако да ни они, у кругу своје надлежности, не могу ништа учинити што би било у супротности са правоснажном пресудом донетом у управном спору.

Ако је правоснажном пресудом оспорени управни акт као незаконит поништен, тиме је ствар враћена у стање у коме је била пре доношења поништеног управног акта, па је и тужени орган по правилу у ситуацији да поново решава управну ствар, али при томе је у свему везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

Ако је према природи ствари која је била предмет спора, место поништеног управног акта потребно донети нови управни акт, надлежни орган је дужан да нови акт донесе без одлагања, а најдаље у року од 30 дана од доставе пресуде. Ако надлежни државни орган после поништаја управног акта донесе други управни акт противно правном схватању суда односно противно примедбама суда у погледу поступка, странка може покренути нови управни спор против таквог управног акта донетог у извршењу пресуде. Суд ће, ако по спроведеном поступку утврди да је нов управни акт донет противно пресуди, тај акт поништити и по правилу сам решити ствар пресудом, тако да та пресуда у свему замењује управни акт надлежног органа. У овом случају, дакле, постоји управни спор пуне јурисдикције, јер ту суд не оцењује само законитост управног акта донетог у извршењу пресуде, већ кад утврди да је тај управни акт противан пресуди, што значи противан закону, он га поништава и истовремено по правилу решава и саму ствар. На овај начин се решавање управне ствари узима из руку органа који се огрешио о обавезност судске пресуде и преноси се на суд, те нова пресуда у свему замењује управни акт какав је био дужан да донесе тужени орган.

Ако пак надлежни орган у извршењу пресуде не донесе никакав управни акт у прописаном року од 30 дана после достављања пресуде, странка има право да се посебним писменим поднеском обрати том органу којим ће тражити доношење потребног акта у извршењу пресуде суда. Уколико надлежни орган ни по овом тражењу странке не донесе управни акт у року од седам дана, странка може тражити доношење потребног управног акта од врховног суда који је донео пресуду у првом степену. Поводом таквог захтева странке суд претходно позива надлежни орган да га обавести о разлозима због којих није донет потребан управни акт у извршењу пресуде. Надлежни орган је дужан дати ово обавештење одмах а најдаље у року од седам дана. Уколико надлежни орган не да потребно обавештење или дато обавештење по нахођењу суда не оправдава извршење судске пресуде, сам ће суд донети решење које у свему замењује акт надлежног органа. Суд ће ово решење доставити органу надлежном за извршење и о томе истовремено обавестити виши државни орган. Орган надлежан за извршење дужан је без одлагања извршити овакво решење. Због неизвршења обавезне судске пресуде од стране надлежног органа суд овде уствари преузима улогу управног органа и сам извршује своју пресуду доношењем потребног управног акта. Стога

ово решење суда само има спољна обележја судског акта, а по својој ступини и правној природи одговара решењу донетом у управном поступку.

Тужени орган не може у извршењу пресуде донети нов управни акт противно примедбама суда изнетим у пресуди. Суд је у једном случају поништио оспорено решење због неправилно утврђеног чињеничног стања и у својим примедбама указао је како да се допуни поступак. Не поступајући по примедбама суда орган је донео ново решење исто какво је било поништено. У новом спору је поништено и ово друго решење, јер је њиме повређен закон самим тим што орган није поступио по обавезним примедбама суда. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 1589/53 од 11 новембра 1953.)

Пресуда донета у управном спору не делује само на конкретни случај, већ је обавезна за све државне органе. Службенику народног одбора А. је био дат отказ и он је разрешен од дужности. Повео је управни спор против решења о отказу и у очекивању одлуке суда ступио је у службу код народног одбора Б. У управном спору је поништено решење о отказу и у извршењу пресуде службеник се имао вратити у службу код народног одбора А. као да је није ни прекидао. Међутим, овоме се успротивио народни одбор Б., сматрајући да пресуда остаје без утицаја на службенички однос тога службеника који је засновао код народног одбора Б. Тужба овог народног одбора је одбијена, јер пресуда донета у управном спору обавезна је за све државне органе. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 2386/54 од 23 јула 1954.)

Сама чињеница да је оспорено решење донето противно правном схватању изнетом у правоснажној пресуди, претставља по закону разлог да се оно поништи, јер је пресуда суда донета у управном спору обавезна за органе управе. Службеник је водио управни спор против решења којим му није признато право на звање саветника у V-ом платном разреду. Тужба му је уважена и решење поништено, пошто је суд нашао да су испуњени законски услови како за звање саветника тако и за V платни разред. У извршењу пресуде орган је донео ново решење којим је службеника распоредио у V платни разред, али му опет није признао звање саветника. Суд је у новом спору поништио и ово решење и, поред тога, својом пресудом решио и саму ствар, тј. признао тужиоцу звање саветника у V-ом платном разреду. (Пресуда Савезног врховног суда У. бр. 1263/56 од 18 маја 1957.)

II. — *Злоупотреба овлашћења.* — Злоупотреба овлашћења као посебан разлог за побијање законитости управног акта у управном спору односно за поништај управног акта ако суд утврди постојање злоупотребе овлашћења створена је у француском праву искључиво праксом Државног савета.

Злоупотреба овлашћења има своја специфична обележја. Ту се, како каже Р. Одан (*R. Odent*), орган при доношењу управног акта из своје надлежности придржава правила поступка и привидно поштује законске и друге правне прописе којима је регулисана његова активност, али управни акт доноси у другом циљу а не оном у коме му је дато овлашћење за решавање (1).

(1) R. Odent: *Contentieux administratif, Paris, 1950, fasc. III, p. 357.*

Злоупотребом овлашћења као разлогом за оспоравање законитости управног акта односно његов поништај брани се морал у активности управе. Тим средством натерује се орган да усклади са законом не само своју спољну активност већ и своје унутрашње побуде (2). Суптилност овог правног средства и потиче отуда што је ту реч о испитивању правилности циља за којим је ишао доносилац управног акта и његових побуда којима се при доношењу акта руководио.

Неисцрпна пракса Државног савета Француске показује колико су разнолики и непредвидљиви видови злоупотребе овлашћења, што се оно јавља код нормативних и код индивидуалних аката, код везаних аката и аката слободне оцене (3).

Поставља се питање да ли у оквиру нашег система судске контроле може да нађе своје место злоупотреба овлашћења као разлог за побијање законитости управног акта односно за његов поништај. Кад смо у излагањима о управном спору навели законске разлоге за побијање законитости управног акта односно за његов поништај (повреда материјалног прописа, повреда надлежности и повреда правила поступка) нисмо поменули злоупотребу овлашћења као посебан разлог, али се она укључује и подводи најчешће под повреду материјалног прописа, некад и под повреду надлежности као законске разлоге побијања односно поништаја управног акта. Дакле, иако се злоупотреба овлашћења изрично законом не набраја међу разлозима за побијање односно поништај управног акта она није страна нашем систему.

Карактеристични случајевима из наше судске праксе у управним споровима, несравњено мање богате у том погледу од француске судске праксе, које ћемо овде изнети, најбоље ће то показати. Из њих ће се јасно видети да је и код нас могућа злоупотреба овлашћења у смислу француског права, како код везаних аката тако и код аката донетих по слободној оцени, с тим што акта слободне оцене по својој правној природи пружају далеко више могућности за злоупотребу овлашћења. Исто тако, из тих случајева видеће се да одговарајуће одредбе нашег новог закона о општем управном поступку могу ефикасно да послуже у откривању злоупотребе овлашћења баш у актима слободне оцене и да утврђено присуство злоупотребе овлашћења увек повлачи поништај управног акта као незаконитог.

Основни закон о експропријацији од 1947 допуштао је експропријацију непокретне имовине и права на непокретној имовини кад то тражи општи интерес извођења корисних радова за сврхе друштвено-економског и културног подизања и развоја народа. На основу овог прописа била је експроприсана у корист одређене фабрике приватна непокретна имовина и срушена станбена зграда власника која се ту налазила. Фабрика је била обавезна да да накнаду приватном власнику и по тражењу фабрике извршена је нова експропријација другог приватног плаца да би фабрика на њему подигла станбену зграду као накнаду за првог експроприсаног власника. Други експроприсани власник повео је управни спор против акта о експро-

(2) R. Alibert: Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, Paris, 1926, p. 237.

(3) „Злоупотреба овлашћења често има упадљива обележја, као, на пример, кад се јавља као маневар управе која је свесна да чини, неисправност, али до ње може да дође и због заблуде, незнања или лежерности органа у вршењу њихових овлашћења“ (R. Odent: op. cit., p. 357).

пријацији свог плаца истичући да потреба фабрике да првом експроприсаном власнику пружи накнаду за његову порушену зграду не претставља законски разлог за експропријацију. Тужилац је успео и у управном спору је поништен акт о експропријацији плаца као незаконит. Суд је утврдио да се по закону може вршити експропријација у циљу подизања јавних стамбених зграда за потребе саме државе односно установа и предузећа ради смештаја њихових радника и службеника, а да се под ту законску одредбу не може подвести такав случај као што је конкретни, где је експропријација извршена само ради тога да би се осигурао стан једном лицу чије су некретнине заједно са зградом биле експроприсане. „Није правилно да се експропришу даљне некретнине само ради тога да би се могла дати накнада власнику експроприсаних некретнина. Такво становиште могло би водити у самовољу, јер би се овакве експропријације могле бесконачно наставити, експропришући једне некретнине за другима, а стварна потреба за експропријацију и јавни интерес изражени су само у првом акту експропријације“.

(Пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 1453/53 од 25 новембра 1953.)

Овај случај би по француском праву претстављао злоупотребу овлашћења јер је надлежни орган могао да донесе акт о експропријацији оног плаца само ради задовољења јавног интереса, а он га је донео не у том законском циљу већ у другом циљу — да се задовољи потреба односне фабрике која није имала карактер јавног интереса. Са ових истих разлога акт о експропријацији је и код нас поништен у управном спору, али као повреда материјалног законског прописа о експропријацији, која повреда има и карактер злоупотребе овлашћења.

Упутством о склапању уговора при давању мањих угоститељских радњи под закуп предвиђено је да, ради проширења угоститељске мреже путем укључивања мањих угоститељских радњи, а у циљу што бољег задовољавања потреба грађана угоститељским услугама, народни одбори среза могу издавати под закуп мање угоститељске радње приватним лицима. Односи између органа управе надлежног за туризам и угоститељство при среском народном одбору и држалаца угоститељске радње регулишу се уговором о закупу. У поменутом упутству је изрично прописано да се уговор о закупу сматра дозволом за обављање угоститељске радње и да се та дозвола држалацу радње не може одузети пре истека важности уговора, сем у случајевима ако купац изврши коју од неправилности предвиђених у чл. 10 уредбе о угоститељским предузећима. Те неправилности које повлаче одузимање дозволе су: ако је држалац радње кажњен на казну лишења слободе више од 1 године или строжију казну; ако држалац радње својом кривицом не врши угоститељске услуге; ако је држалац радње осуђен за шпекулацију или недозвољену трговину; ако је држалац радње више пута кажњен од стране надлежног органа због некултурног услуживања или због нехигијенског и нездравог справљања јела.

На основу напред наведених прописа надлежни народни одбор Д. закључио је јануара 1951 уговор са одређеним приватним лицем по коме је то лице узело у закуп у трајању од 5 година гостионицу у месту Д. Међутим, исти народни одбор својим решењем бр. 103/159-52 од 18 августа 1952 поништио је тај уговор наводећи као разлоге: што та закупљена го-

стионица више није потребна тамошњој угоститељској мрежи, што поништај уговора траже економски и политички разлози и што коначно егзистенција држаоца гостинице није угрожена, пошто он има више од 3 хектара земље и две куће. Странка је користила жалбу у управном поступку али је виши орган одбио жалбу са истих разлога. Тужба странке у управном спору је уважена и оспорено решење поништено као донето од ненадлежног органа. У образложењу одлуке суда је изнето да је дотични народни одбор уговорна страна по том уговору и да није могао сам својим решењем са изнетих ралоба да поништи уговор, јер је самим уговором предвиђено да се спорови настали из уговора имају расправити код државне арбитраже — привредног суда. Народни одбор, који је иначе уговорна страна, може у својству органа власти да одузме држаоцу радње дозволу само ако је држалац учинио коју од прописаних неправилности које повлаче одузимање дозволе, а неспорно је да у овом случају таква неправилност није постојала. (Пресуда Врховног суда НР Словеније У. бр. 600/52 од 31 јула 1952.)

По француском праву изнети случај би претстављао типичну злоупотребу овлашћења која укључује ненадлежност у виду узурпације. Да се овде послужимо речима Алибера (Alibert): Дотични народни одбор „чини злоупотребу овлашћења која је истовремено и ненадлежност — злоупотребу овлашћења зато што не иде за неким од законом предвиђених циљева, а ненадлежност зато што узурпира овлашћења дата суду“ (4). Ови исти разлози — што се односни народни одбор, уместо да је као уговорна страна спорна питања настала у вези извршења уговора о закупу гостинице изнео у спору код надлежног суда, послужило овлашћењем које има као државни орган да одузме дозволу, али ван случајева за које је то овлашћење везано — довели су код нас до поништаја решења као ништавог, јер је изричном одредбом управног поступка предвиђено да се оглашава ништавим решење које је у управном поступку донето у ствари из судске надлежности, а суд по службеној дужности пази на ништавост оспореног управног акта.

Према одредбама општег закона о заштити споменика културе и природних реткости од 1946 — све непокретности и покретности које имају карактер споменика културе и природних реткости могу се у циљу правилне заштите и успешног научног испитивања експроприсати уз накнаду њихове вредности. Одлуку о експропријацији као и одлуку о накнади сопственику споменика односно природне реткости доноси надлежни окружни суд на предлог надлежног завода. Против одлуке окружног суда странка има право жалбе на виши суд чија је одлука коначна. Међутим, и основни закон о експропријацији од 1947, који предвиђа надлежност одговарајућих органа управе за доношење акта о експропријацији и посебан поступак за одређивање накнаде експроприсаним власницима, прописао је да се могу експроприсати и предмети нарочите културне, уметничке и историске вредности, када то тражи општи интерес.

У једном случају орган управе донео је решење којим је у корист градског музеја експроприсао из приватног власништва барјак и касу из Првог српског устанка, заснивајући своје решење на одговарајућим одредабама основног закона о експропријацији, претпостављајући да је овим законом

(4) R. Alibert: *op. cit.*, p. 237.

дерогирани општи закон о заштити споменика културе и природних реткости од 1946, у коме је предвиђена судска надлежност за доношење одлуке о експропријацији културних и историских споменика.

Међутим, по тужби странке у управном спору суд је поништио решење о експропријацији, јер је утврдио да је основним законом о експропријацији задржана важност општег закона о заштити споменика културе и природних реткости у погледу експропријације тих предмета, те да се експропријација историског барјака и касе може извршити од органа и по поступку предвиђеном овим специјалним законом а не од органа и по поступку предвиђеном основним законом о експропријацији. (Пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 4969/54 од 24 децембра 1954.)

Код нас се овакав случај подводи под погрешну примену материјалног прописа, а у француском праву претстављао би „un détournement de procédure“ — злоупотреба процедуре чија се незаконитост огледа у томе „што се мењају услови и подручја примене закона и што је злоупотреба праћена било коришћењем нетачних мотива, било непоштовањем обавезних форми поступка. Тако, на пример, стављање у пензију на основу уредбе од 7 јануара 1944 није било везано низакакву обавезну форму поступка, док примена уредбе од 27 јуна 1944 о чишћењу кадрова била је условљена поштовањем поступка који је гарантовао права одбране“ (5).

Напред изнети случајеви из наше судске праксе показују да злоупотреба овлашћења код везаних управних аката претежно има обележје повреде материјалног прописа. Ако је надлежни орган донео везан управни акт у складу са законом, тај акт је законит без обзира какве су побуде којима се доносилац акта руководи. Ту је надлежни орган обавезан да на подлози правилно утврђеног чињеничног стања донесе решење какво налаже материјални пропис чија је примена у питању а индиферентне су његове побуде. Исто тако, ако је надлежни орган при доношењу везаног акта повредио закон, сама та повреда чини акт незаконитим и повлачи његов поништај, макар побуде органа биле најпоштеније.

Стога управни акти донети по слободној оцени чине најчешће подручје злоупотребе овлашћења. Овлашћење за решавање по слободној оцени односно за доношење невезаног управног акта дато је органу у одређеном циљу и ако он то овлашћење користи у другом циљу чини злоупотребу овлашћења. С обзиром на ширу могућност за злоупотребу овлашћења у оквиру решавања по слободној оцени од великог су значаја одредбе нашег новог закона о општем управном поступку којима се постављају одређене границе при решавању по слободној оцени. Пре свега, мора да постоји овлашћење за решавање по слободној оцени, дато законом или другим прописом заснованим на закону. Без таквог овлашћења не може ни бити решавања по слободној оцени. Затим, при доношењу решења по слободној оцени орган мора остати у границама овлашћења и мора донети решење у складу са циљем у коме му је овлашћење дато. Исто тако, законом је предвиђено да је орган дужан да се држи одредаба о управном поступку

(5) R. Odent: *op. cit.*, p. 362.

и када је овлашћен да решава по слободној оцени, што значи мора да је надлежан, мора да правилно утврди чињенично стање и да донесе решење у форми и са саставним деловима прописаним одредбама поступка. Посебно је у закону прописано да је орган дужан, и кад доноси решење по слободној оцени, да у образложењу наведе пропис који га овлашћује на такво решавање и да изложи разлоге којима се при доношењу решења руководи. У решењу донетом по слободној оцени не морају се навести разлози само кад је то у јавном интересу законом или уредбом изричито предвиђено. Врло су ретки случајеви у којима је изрично прописано да решења донета по слободној оцени у одређеној управној области не морају да садрже разлоге којима се орган руководи при доношењу решења. Тако је, на пример, изрично прописано да надлежни орган не мора навести разлоге којима се руководи кад је у примени одговарајућих одредаба закона о држављанству, по молби странке решавао на основу слободне оцене о њеном отпусту из држављанства или о пријему у држављанство. Исто је прописано и за решења донета по слободној оцени на основу прописа уредбе о промету ватреним оружјем, муницијом и експлозивним средствима, или на основу прописа правилника о пограничној зони и сл.

Интересантна је и богата наша судска пракса у контроли законности управних аката донетих по слободној оцени. Она је одиграла значајну васпитну улогу у поучавању органа о правом смислу решавања по слободној оцени и у сузбијању самовоље органа у оквиру тог решавања. Из случајева које ћемо изнети видеће се та стваралачка улога судске праксе, као и скретања и погрешна схватања слободне оцене од стране органа управе.

Може бити спорно да ли је органу уопште дато овлашћење за решавање по слободној оцени. Нису ретки случајеви да орган присваја такво овлашћење тамо где му оно није дато. Тако је, на пример, надлежни орган сматрао да је законом овлашћен да по слободној оцени решава о захтеву одређених лица за оснивање и рад удружења. Међутим, суд је у правном спору установио да такво овлашћење органу није дато.

„Кад је решавао о тражењу тужиоца и осталих потписника пријаве за оснивање односног удружења државни орган морао је имати у виду уставни принцип (чл. 27 Устава ФНРЈ) којим се грађанима зајамчује слобода удруживања, и одредбу чл. 1 закона о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима, према којој се у складу са тим уставним принципом грађанима ФНРЈ у циљу развијања политичке, културне и друштвене активности народних маса, зајамчује право удруживања у политичка, културна, научна, техничка, фискултурна и друга удружења. Имајући у виду тај уставни принцип и ту основну одредбу закона о удружењима, зборовима и другим јавним скуповима, мора се нужно закључити да надлежни државни орган када одлучује о одобрењу за оснивање удружења у смислу чл. 13 до 18 наведеног закона, нема право да одлучује по слободној оцени већ да је у том одлучивању у материјалноправном погледу везан одредбом чл. 18 наведеног закона у том смислу што може забранити оснивање односно ускратити одобрење за оснивање удружења искључиво и само у случајевима наведеним у тој законској одредби. Уколико не стоје разлози из те законске одредбе, надлежни управни орган не може ускратити одобрење за оснивање удружења.

„У чл. 18 поменутог закона предвиђено је: надлежни државни орган забраниће оснивање и рад оних удружења која иду на то да се промени и наруши уставно уређење у противдемократском циљу или служе изазивању и распиривању расне, или верске неједнакости, мржње и раздора, или ако су оснивачи односно лица која се налазе на челу удружења носиоци таквог рада, а исто тако може забранити рад удружења ако оно не одговара објављеном програму“ (Пресуда Врховног суда НР Србије у — 1599/56 од 3 новембра 1956).

Исто тако, надлежни орган је сматрао да је законом овлашћен да по слободној оцени решавања о захтеву за промену личног имена, а суд је у управном спору утврдио да је то схватање погрешно јер „у чл. 16 Закона о личним именима није дато овлашћење надлежном органу, који треба да донесе одлуку о промени личног имена, да ту одлуку доноси по слободној оцени. У том члану је изричито речено да ће се таква промена одобрити у случају доказане оправданости захтева и ако се та промена не прiglви одговарајућим друштвеним правилима и обичајима или општим интересима. Према томе, у овом случају не ради се о овлашћењу државног органа да изабере ову или ону алтернативу која највише одговара потребама конкретног случаја, већ се ради о правно везаном закључку који подлежи испитивању и који се не може сматрати закључком који подлежи правилима опортуности, већ таквим закључком који подлежи правилима логичког расуђивања [...]“ (Пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 1865/53 од 19 децембра 1953.)

Судска пракса је нарочито инсистирала на томе, у чему су органи највише грешили, да слободна оцена настаје тек после спроведног испитног поступка у коме се утврђује чињенично стање и да је орган, и ако има овлашћење за решавање по слободној оцени, везан при утврђивању чињеница које су подлога за решење по слободној оцени. Многи органи били су склони да слободну оцену дату им само за решавање прошире и на поступак који претходи решавању, односно сматрали су да слободна оцена за решавање ослобађа и од обавезе да се пре решавања правилно утврде чињенице од утицаја на решење ствари. Решења донета по слободној оцени, заснована на тасвом погрешном схватању, увек су ништена у управном спору и судска пракса пружа обиље таквих случајева. У том смислу је, на пример, пресуда Савезног врховног суда Уж. бр. 765/53 од 11 јула 1953 у којој је наглашено:

„Слободна оцена, код система управе који почива на начелу легалитета као што је у нашем правном систему, не може се схватити као ничим неограничено поступање, већ је то такво поступање које се руководи начелом целисходности (опортуности) и које мора да произилази из извесне одређене ситуације. Ту ситуацију, као чињенично утврђење, мора установити управни орган коме је дато право вршења слободне (дискреционе) оцене. Ово поступање које уствари претходи дискреционој оцени подлежи правним правилима (легалитет) и може се оцењивати и у управном спору [...]“.

Таква је и пресуда Врховног суда НР Србије У. бр. 4196/55 од 7 септембра 1955, према чијем образложењу:

„Давање отказа на службу је један од начина престанка службеничког односа и до њега може доћи како од стране надлежног државног органа тако и од стране службеника, што је предвиђено у чл. 43 савезног Закона о државним службеницима. Међутим, давање отказа као начин престанка службеничког односа није ничим неограничено право државног органа, јер према изричним прописима чл. 43-а поменутог закона отказ се мора остваривати у складу са правилним вођењем кадровске политике и заштитом права службеника. Стога је надлежни државни орган кад даје отказ на службу службенику дужан да у свом решењу о отказу изнесе разлоге којима се мотивише давање отказа. Ти разлози треба да се заснивају на чињеницама правилно утврђеним у поступку који је претходно доношењу решења о отказу, у ком поступку мора да је омогућено службенику да брани и заштићује своје право и правне интересе, тј. мора да му се омогући да се изјасни о свим важнијим чињеницама у вези са разлозима због којих му се даје отказ [...]“.

У пракси органа управе нису били ретки случајеви прекорачења овлашћења за решавање по слободној оцени. Такво прекорачење је увек разлог за поништај решења. На пример, прописима о пензијама од 1952 било је предвиђено да се затечене пензије имају превести на те прописе са важношћу од 1 јула 1952. Један уживалац пензије имао је право да буде разврстан у VI пензиски разред, а постојала је могућност и за његово повољније разврставање у IV пензиски разред, али је то зависило од слободне оцене надлежног органа. Орган је донео решење по слободној оцени о разврставању овог уживаоца пензије у IV пензиски разред, но са важношћу од 1 маја 1953 а не од 1 јула 1952. Ово решење је поништено у управном спору због прекорачења слободне оцене.

„Оспорено решење је, дакле, управни акт донет на основу слободне оцене уколико је њиме извршено разврставање тужиоца у IV пензиски разред, али се слободна оцена туженог органа не распростире и на моменат од којег тужиоцу припада нови износ тако преведене пензије. У том погледу тужени орган је везан изричним прописом у коме је предвиђено, да уживаоцима пензије којима су пензије одређене по ранијим прописима, па преведене по одредбама нове Уредбе, припадају нови износи пензије од 1 јула 1952 године“ (Пресуда Врховног суда НР Србије У. бр. 5023/54 од 20 јануара 1955.)

Према основном начелу управног поступка не може се поништити, укинути или изменити правоснажно решење којим је за појединца конституисано неко право, сем обнове поступка и других случајева законом предвиђених. Неки органи су погрешно сматрали да овај принцип не важи за правоснажна решења донета по слободној оцени. У управном спору су ништена решења заснована на таквом погрешном схватању. Један професор универзитета у пензији био је, по основу свог научног рада, разврстан у II пензиски разред, а одређивање тог пензиског разреда зависило је од слободне оцене надлежног органа, па му је према том пензиском разреду одређен нов већи износ пензије. Решење о томе постало је правоснажно. Међутим, орган који је донео то решење, сматрајући да је овлашћен да по слободном нахођењу мења своја правоснажна решења која је донео на основу слободне оцене, ставио је то своје решење ван снаге својим новим

решењем и професору одредио нижи III пензиски разред, па му утврдио мањи износ пензије према том разреду. По тужби овог професора, Врховни суд НР Србије пресудом У. Бр. 5159/53 од 16 новембра 1954 поништио је ово решење и у образложењу пресуде наведено је: „Решење туженог органа о тужiocевом разврставању у II пензиски разред и одређивање тужiocеве пензије по пензиском основу тога разреда постало је правоснажно, и то решење као такво веже и тужени орган као доносиоца решења, без обзира што је решење донето на основу слободне оцене, јер његовим доношењем исцрпљена је слободна оцена [...]”.

Овлашћење за решавање по слободној оцени увек се даје у одређеном циљу. Понекад је тај циљ изрично изнет у самом пропису којим је овлашћење дато, а кад то није случај циљ се може изнаћи анализом целог прописа о чијој је примени реч. За разлику од управног поступка по жалби, у коме се оцењује не само законитост већ и целисходност првостепеног решења, у управном спору се цени само законитост оспореног решења. То значи да суд у управном спору не може да улази у оцену правилности коришћења саме слободне оцене, а наиме, да ли се орган определио за најцелисходнију алтернативу. Али према изричној законској одредби орган је дужан да решење по слободној оцени донесе у складу са циљем у коме му је овлашћење дато. То је законска обавеза органа и од њеног испуњења зависи законитост решења донетог по слободној оцени, у ком погледу оно подлежи судској контроли. Стога баш ту можемо бити у присуству злоупотребе овлашћења у правом смислу те речи.

Наша судска пракса овде је доста оскудна, па ипак постоје случајеви који су типични примери злоупотребе овлашћења. Према изричној законској одредби (чл. 43 и 43-а закона о државним службеницима од 1956) надлежни орган може дати отказ службенику али у складу са правилним вођењем кадрове политике и заштитом права службеника. Независно од овог законског циља отказ је био дат да би се постигао циљ конфесионалне природе. Решење је поништено у управном спору са ових разлога:

„С обзиром на уставни принцип о одвојености цркве од државе и одвојености школе од цркве (чл. 25 и 38 Устава ФНРЈ од 1946) недопустиво је да наставник у свом васпитном раду испољава религиозна схватања и да тиме штетно утиче на омладину чије васпитање му је поверено. Међутим, како је код нас грађанима Уставом зајамчена слобода савести и слобода вероисповести (чл. 26 Устава), наставник не може да трпи штетне последице у свом службеничком односу само због тога што евентуално има религиозна схватања, ако их испољава у свом личном и породичном животу, а не долазе до изражаја у његовој васпитној дужности. У управном поступку који је претходно доношењу оспореног решења није уопште утврђено да је тужилац као наставник у свом службеном раду испољавао религиозна схватања, него се сматра да је са његовом дужношћу васпитача и просветног радника уопште неспојиво да има религиозна схватања, а да он таква схватања има изведено је само из тога што је за време тужiocеве дуже и теже болести по његовом позиву долазио свештеник у тужiocев стан и читао му молитву за оздрављење. У управном поступку, дакле, уопште није утврђена чињеница одлучне важности — испољавање религиозних схватања од стране тужiocа у његовој наставничкој дужности, што би било не-

допустиво и што би могло да има одређене последице у тужиоцевом радном односу. Узело се да тужилац има религиозна схватања и да то само по себи, макар се та његова схватања ограничавала само на круг његовог личног и породичног живота, искључује могућност постојања његовог службеничког односа, те му је услед тога и дат отказ на службу. Међутим, такав поступак да се службенику даје отказ на службу само због његових религиозних схватања која су остала саставни део његовог личног и породичног живота и нису дошла до изражаја у његовом службеном раду, значи повреду уставног принципа о слободи савести и вероисповести грађана" (Пресуда Врховног суда НР Србије У. бр. 179/53 од 15 маја 1953.)

Ово је класичан пример злоупотребе овлашћења и њиме би могли бити илустровани ови редови Алибера:

„Орган управе који неисправно користи своја овлашћења да би постигао политички или професионални циљ чини тиме очевидну злоупотребу овлашћења. Његов акт може да претставља и чисто личну погрешку. Кад се прикупе потребни докази о томе, поништај је извесан, без икакве тешкоће у оцени" (6).

Службенику народног одбора био је дат отказ са мотивацијом да је то учињено да би се ускладио национални састав службеника са бројем шиптарског живља на том подручју. И овај отказ је поништен у управном спору јер је суд нашао да мотиви отказа не одговарају законском циљу отказа.

„Национални састав службеника у дотичном народном одбору у односу на број шиптарског живља на односном подручју сам по себи није довољан разлог за давање отказа тужиоцу. Уставом и законима загарантована права националних мањина не захтевају да у администрацији сваког појединог народног одбора на чијем подручју живи одређена национална мањина мора бити попуњен тачно одређени број службеничких места припадницима дотичне националне мањине. При постављању нових службеника мора се водити рачуна и о националном саставу становништва дотичног подручја, али то не значи да одређени број службеничких места мора бити искључиво резервисан за припаднике дотичне националне мањине. Утолико пре, не може бити разлог за давање отказа службенику само та околност што односна национална мањина није у довољној мери заступљена у службеничком апарату дотичног народног одбора [...]". (Пресуда Врховног суда НР Србије У. бр. 3619/54 од 12 марта 1955.)

Најзад, у једном случају отказ је био мотивисан укидањем радног места на коме је службеник радио. Истичући да укидање радног места претставља разлог за отказ у складу са законским циљем, суд је ипак поништио решење о отказу јер проста констатација изнета у решењу да је односно радно место укинута није довољна.

„У оспореном решењу су изнети разлози који би под одређеним условима могли да оправдају давање отказа, али у оспореном решењу није утврђено да су испуњени ти услови. О укидању тужиоцевог радног места садржана је у оспореном решењу само констатација, а

(6) R. Alibert: op. cit., p. 238.

није ближе одређено о којем се радном месту ради, са којих разлога је укинута, као и да ли се ради о укидању радног места или само о замени службеника на радном месту [...]” (Пресуда Врховног суда НР Србије У. бр. 509/54 од 25 фебруара 1955.)

На крају изнећемо један случај из скоре судске праксе, карактеристичан по томе што показује цео обим судске контроле законитости управних аката донетих по слободној оцени, укључујући ту и контролу циља.

Лица која нису била у радном односу после 15 маја 1945 могла су стећи право на пензију по ранијим прописима о социјалном осигурању од 1950 само ако имају пун радни стаж од 35 година. Међутим, постојала је могућност да се овим лицима, ако немају услове за право на пензију, одреди изузетна пензија али је то зависило од слободне оцене надлежног органа. Ова изузетна пензија је била везана за минимални радни стаж од 15 година и старост односно неспособност за рад. Захтев странке да јој се одреди изузетна пензија био је одбијен мада је орган утврдио да она испуњава услове под којима се може одредити изузетна пензија. Тужба странке у управном спору је одбијена са ових разлога:

„У поступку који је претходно решавању и при самом доношењу решења поштоване су обавезне одредбе поступка — надлежност туженог органа је изрично предвиђена прописом, у испитном поступку правилно је утврђено да тужилац испуњава оба услова за које је везана изузетна пензија — има минимални радни стаж и потпуно је неспособан за рад, дати су разлози због којих је одбијен тужиоцев захтев. Исто тако, тужени орган остао је у границама овлашћења за решавање по слободној оцени, а из разлога изнетих у оспореном решењу, због којих је одбијен тужиоцев захтев за изузетну пензију, види се да је решење донето у складу са циљем у коме је дато овлашћење за решавање о изузетној пензији по слободној оцени. Наиме, циљ изузетне пензије је да обезбеди минимум егзистенције односним лицима са минималним стажом и неспособним за рад, која лица због недостатка прописаних услова не могу стећи права на пензију, али је остављено надлежном органу да по својој слободној оцени, у складу са означеним циљем, призна или не призна изузетну пензију. Кад тужени орган оспореним решењем донетим по слободној оцени није признао тужиоцу изузетну пензију са разлога што тужилац има два хектара и три ари земље, решење је донео у складу са циљем у коме је овлашћење дато. Пошто је циљ изузетне пензије да осигура егзистенцију односним лицима, у складу је са тим циљем непризнавање такве пензије у случају какав је случај тужиоца који има пољопривредну земљу која му, и без изузетне пензије, обезбеђује егзистенцију.” (Пресуда Врховног суда НР Србије У. бр. 2716/58 од 4 фебруара 1959.)

Да закључимо ова излагања већ изнетом констатацијом — да злоупотреба овлашћења, иако је могућна, код везаних аката нема неког нарочитог значаја, а да њено присуство код аката слободне оцене чини посебан вид незаконитости. Наш нови закон о општем управном поступку, изрично прописујући да акт слободне оцене мора бити донет у складу са циљем у коме је овлашћење за решавање по слободној оцени дато, обавезујући орган да и у акту слободне оцене изнесе разлоге којима се руководи при

његовом доношењу, пружа судској контроли ефикасна средства за борбу против злоупотребе овлашћења од стране администрације.

Овде нам се намеће толико тачна мисао Одана и стало нам је да њу као печат ставимо на крај излагања о злоупотреби овлашћења.

„Злоупотреба овлашћења као основ поништаја управног акта у неким случајевима јавља се независно, а у другим је врло сродна прекорачењу овлашћења, као, на пример, кад се огледа у погрешном тумачењу прописа или у ненадлежности. Заиста није увек једноставно окарактерисати истакнути основ кад он задире у различите законске разлоге побигања односно поништаја управног акта због прекорачења овлашћења.

„Треба ублажити ову строгост помало школских разликовања и не заборавити да све те деобе имају само за циљ да олакшају излагање једне сложене материје која би, без тога, била необухватљива. Истина, ова разликовања, кад су једном учињена и прихваћена, повлаче одређене последице“ (7).

Закључак. — Једнодушно је мишљење да је судска контрола путем управног спора у седмогодишњем периоду свога постојања учинила таква остварења која потпуно оправдавају њено увођење у наш правни систем. Било је раније и резервисаних мишљења о месту и могућности управног спора у оквирима социјалистичке друштвене заједнице, али су она праксом непобитно побигнута. Било би претенциозно рећи да смо ми сад створили неки посебан социјалистички управни спор. Његови основни принципи и његова правна суштина остали су исти какви су били и у старој Југославији, али је данас тај опробани правни инструмент у служби остварења социјалистичке законитости и ту се снажно осећа његово присуство. Увођење управног спора мотивисано је што потпунијом заштитом права грађана и учвршћењем законитости у раду државних органа, а неоспорно је управним спором на том путу постигнуто много. Управни спор је врло распрострањено правно средство, којим се широко користе појединци из свих друштвених редова као и организације грађана, а самим постојањем и функционисањем судске контроле врши се ефикасан утицај на рад државних органа у правцу јачања законитости. Наше обимно законодавство о социјалном осигурању гарантује осигураницима и њиховим породицама широка права која у социјалистичком друштву имају изванредан значај. Односи из те управне области били су и увек су повод за велики број управних спорова, па су осигураници у тим споровима нашли сигурну заштиту за своја законска права, а тиме је истовремено учвршћивана законитост у раду органа социјалног осигурања. Ово исто важи и за станбenu област где смо, због ратних пустошења и наглог повећања броја становништва у градовима, имали врло тешку ситуацију, која се сад поправља појачаном станбеном изградњом у целој земљи. Рад станбених органа у време административне расподеле станова, као и после њеног укидања, чешће је био оптерећен незаконитошћу, па је управни спор и ту био од великог утицаја за заштиту права грађана и за поштовање законитости од станбених органа. То је постигнуто и у многим другим управним областима, као што је

(7) R. Odent: *op. cit.*, p. 361.

област службеничких односа где је управним спором обезбеђено поштовање законских права службеника; затим пореска област у којој су управним спором уклоњене многе произвољности пореских органа у утврђивању дохотка грађана као основице за пореску обавезу; и друге управне области. Управни спор је одиграо улогу и у одбрани уставног принципа о слободи савести и верисповести, а било је безуспешних покушаја од стране појединих црквених органа да путем управног спора против законитих аката државних органа заобиђу уставне принципе о одвојености цркве од државе и одвојености школе од цркве. Најзад, а то је од нарочитог значаја, и друштвено самоуправљање као темељ наше социјалистичке демократије нашло је у управном спору ослонац у борби против прекорачења законских граница надзора од стране државних органа.

Наша судска контрола није лишена слабости, а главна јој је у њеној спорости, од које трпе грађани који траже судску заштиту и управа у чијем раду не би смело бити застоја. Број управних спорова је у порасту, до чега нарочито долази због чешћег доношења нових закона о регулисању важнијих управних области.

Стога се воде дискусије о целисходној реформи судске контроле. Било је мишљења да се за ствари социјалног осигурања створе посебни судови социјалног осигурања, као и да се издвоји привредни управни спор и пренесе у надлежност привредних судова. Међутим, засад је преовладало мишљење да такво разбијање судске контроле не би било у складу са њеним основним циљем и нужно би довело до слабења њене ефикасности.

Врло је актуелна дискусија да ли да се изврши децентрализација управног спора преношењем првостепене надлежности на окружне судове и да ли у већем обиму увести управни спор пуне јурисдикције. О томе је било много речи на Другом конгресу правника Југославије, одржаном у Загребу маја 1958. Поборници децентрализације надлежности за решавање управних спорова узимали су као аргумент и корениту реформу извршену у том смислу у управном судству Француске, септембра 1953, која је ступила на снагу 1 јануара 1954. Занимљиво је да се претежно већина стручњака изјаснила против преношења управног спора у надлежност окружних судова, као и против проширења пуне јурисдикције у управном спору. Сматра се да окружни судови, ионако преоптерећени грађанским и кривичним стварима, не би били кадри да прихвате управне спорове, нити би им се могли обезбедити стручни кадрови потребни за то. Поред тога, изражена је бојазан да би се тиме створила могућност локалног политичког утицаја на суд. Исто тако, узима се да садашњи услови још захтевају само управни спор за оцену законитости и да би проширење управног спора пуне јурисдикције нужно довело до закорачење суда у активну управу.

Између француског система судске контроле и нашег система постоје осетне разлике и битне сличности, понегде и подударности. Не могу да завршим а да не истакнем да смо велики дужници француског управног судства а нарочито Државног савета Француске.