

UDK — 347,97 99. 342.4 (497.11)

*др Драгаш Ђ. Денковић,
редовни професор Правној факултету у Београду, у пензији*

ДРЖАВНИ САВЕТ КАО НАЈВИШИ УПРАВНИ СУД

У развоју Државног савета у Србији могу се издвојити четири периода. Први, од оснивања Правитељствујућег совјета у првом устанку, 1805. до Хатишерифа 1838. Други, кратки период за време Сретењског устава 1835. кад је тим Уставом уместо Правитељствујућег совјета установљен Државни совјет. Трећи период од Хатишерифа 1838, односно тзв. Турског устава Србије од 1838, до Устава од 1869, да би у четвртном периоду, први пут било прописано да Државни савет постаје државни орган, који поред многобројних задатака добија и управносудску надлежност, односно решава по жалбама против министарских решења чиме је, у ствари, и формално уведен управни спор у Србији. Кад се има у виду оснивање Правитељствујућег совјета и његов даљи развој и улога, несумњиво је да је са Правитељствујућим совјетом отпочела борба за поштовање законитости у Србији, која је постепено Државни савет претварала у Врховни управни суд Србије.

Наиме, по доношењу Устава од 1869. престаје законодавна надлежност Државног савета, коју је имао од свог настанка. Од овог Устава Државни савет постаје државни орган који, поред многобројних задатака, добија изричито и управносудску надлежност. По узору на француско право, Уставом од 1869. први пут је прописано да Државни савет решава по жалбама против министарских решења и тако је и формално уведен управни спор у Србији. До тада се против управних аката нижих управних органа могла подносити жалба вишем органу све до министра који је доносио правоснажно решење. Међутим, није било законом прописаног редовног правног средства којим би било омогућено право и на судску заштиту. И поред тога, странке су се обраћале Државном савету с молбом за заштиту. Иако је Државни савет од 1869. постао и управни суд, његова улога у то време није била ефикасна. Појединац се могао жалити само против министарских решења, а не и против указа које је потписивао кнез. Његова неефикасност је нарочито била изражена и у томе што по Закону о пословном реду Државног савета од 1870. одлуке Савета нису биле обавезне за министре. У случајевима када се нису слагали са саветским одлукама, министри су имали право да се против одлука Савета обратe Министарском савету. Пошто Министарски савет није имао право да ништи одлуке Државног савета, он је одлагао извршење оних одлука са којима није био сагласан, све док Народна скупштина не протумачи закон (чл. 48). Како тумачења нису одмах тражена, то ни одлуке Државног савета стварно нису биле обавезне за министре. По уставима од 1888, 1901. и 1903. улога Државног савета остаје иста, с том разликом што су већ од Устава 1888. одлуке Државног савета донете у управним споровима обавезне за министре (чл. 144, тач. 6). Међутим, и ова изричита одредба устава у пракси није увек примењивана, јер није било правне санкције против министра који не поступа по одлуци Државног савета.

С обзиром да је управни спор у Србији формално уведен Уставом од 1869. углавном по узору на француско право, заслужује пажњу поменути да је Државни савет Француске за време Наполеона имао саветодавну улогу не само у законодавству и извршној власти него и у поступку решавања управних спорова. Тада Државни савет Француске није формално одлучивао, јер је његова одлука била само предлог да се тако одлучи, док је формалну одлуку доносио шеф државе. Тек је законом од 1872. Државни савет Француске коначно добио овлашћење да сам одлучује па се у француској правној литератури сматра да је од тог времена обезбеђена независност управног судства Француске. С обзиром да је

Устав Србије од 1869. и формално увео управни спор, може се приметити да је Државни савет Србије већ 1869. добио овлашћење да сам одлучује о управним споровима, док је Државни савет Француске то овлашћење стекао тек 1872. Све то указује да је Србија пратила развој контроле рада управе у упоредном праву, и врло рано упоредо са развојем управног судства у Француској уводила управни спор у Србији.