

др Славољуб Поповић

редовни професор Правног факултета у Нишу, у пензији

О ПОТРЕБИ УВОЂЕЊА ПОСЕБНИХ УПРАВНИХ СУДОВА У НАШЕ ПРАВО

У чланку се најпре разматра систем по коме спорове настале из управноправних односа решава сама управа. Тај систем је био примењиван у бившем Совјетском Савезу и једно време у француском праву, али је у Француској тај систем давно напуштен. Разматра се и романски систем контроле аката управе, при чему се детаљније расправља о француском и италијанском правном систему; а затим се разматра и германски систем и у вези с тим, посебно право у Аустрији и Савезној Републици Немачкој. У вези са англо-саксонским системом, наводи се пример Енглеске, а потом и Сједињених Америчких Држава. Расправљено је и питање судске контроле управе у старој Југославији, затим о правном положају управног судства у бившој СФРЈ, и најзад о надлежности судова за решавање управних спорова у Савезној Републици Југославији. На крају се наводе разлози за увођење посебних управних судова у наше право.

Кључне речи: *Управни спорови. - Управни судови. - Упоредни преглед.*

Са гледишта организације контроле управних аката од стране државних органа сматра се да су у теорији и пракси управног права могућа три система: 1) решавање управних спорова поверено је самој управи (бивши совјетски систем); 2) управне спорове решавају посебни управни судови (тзв. континентални или европски систем); 3) решавање управних спорова поверено је судовима опште надлежности (англосаксонски систем). Осим ова три основна система постоје поједине варијанте наведених система. Према томе, не постоји један систем општег права који би поверавао контролу над законитошћу управних аката и аката органа управе уопште једном истом органу, као што је то иначе случај са судовима опште надлежности за грађанске и кривичне спорове. При свему томе, и у оним земљама где за решавање управних спорова постоји систем судова опште надлежности или систем посебних управних судова постоји такође дуализам надлежности судова опште надлежности и посебних управних судова у том смислу што нигде контрола над актима управе није додељена искључиво било судовима опште надлежности, било управним судовима. Према томе, не постоји јединство надлежности у материји управног спора са монополном у корист једне врсте органа.

I. СИСТЕМ ПО КОМЕ СПОРОВЕ НАСТАЛЕ ИЗ УПРАВНО-ПРАВНИХ ОДНОСА РЕШАВА САМА УПРАВА

1. Бивши совјетски систем

Овај систем био је углавном примењен у Совјетском Савезу и у извесним источно-европским земљама под доминацијом Совјетског Савеза. Према совјетском систему спорове настале из управно-правних односа решавали су, по правилу, органи државне управе (1).

Судови опште надлежности само по изузетку били су овлашћени да решавају о извесним управним споровима (нпр. спорове који су настајали из службеничког и радног односа).

У Совјетском Савезу није постојала, према томе, организована систематска судска контрола законитости аката управе у форми управног спора. Совјетски правници ту чињеницу подвлачили су као засебну особеност совјетског управног права, по чему се оно разликовало од управног права у западним земљама.

Према томе, у Совјетском Савезу, као ни у осталим источним социјалистичким државама, углавном није постојала институција управног спора у формалном смислу. Међутим, то није значило да судови у социјалистичким земљама нису вршили у извесним материјама и надзор над радом органа управе.

2. Треба истаћи да у предреволюционарној Русији није постојала институција управног спора, мада су поједини руски правници из тог времена сматрали да је управно судство посебан вид судске делатности и да би га требало увести у руско право.

После револуције поједини совјетски правници су истицали потребу увођења и судских органа у решавање управних спорова (2).

Проф Ц.А. Јампољска види у делатности судова при решавању управних спорова једно од средстава за успостављање нарушеног права. Говорећи о проширивању компетенције суда у вези са решавањем управних ствари, Јампољска истиче да "такве врсте мера одговарају захтевима социјалистичке демократије и да не би требало да буде пропратено било каквим ограничењима могућности подношења жалбе по линији управне потчињености". Јампољска сматра да би у Совјетском Савезу требало омогућити употребу ове врсте поступка (управни поступак и управно судство), јер уколико има више путева за ликвидацију безакоња, утолико је демократичнији систем жалби односно тужби (3).

2. Установа администратора - судије

Администратор - судија историјски је представљао такву установу која је имала карактер вршења судске контроле над управом. Овај Институт настао је у време Француске револуције. Када су редовни судови били искључени од вршења судске контроле над управом, тада

(1) С.С. Студеникин, *Совјетско административно право*, Београд, 1947, стр. 9.

(2) Н. Салишчева, *Административнији процес у СССР*, Москва, 1964, стр. 138 и даље.

(3) Ц. Јампољскаја, *О субјективних правих советских грађани и их гаранцијах* (Вопроси советског државног права); изд-во, ан СССР, 1958, стр. 266 и даље.

је, сходно прокламованом начелу поделе власти, решавање управних спорова поверено самој управи. Тако су за решавање управних спорова с једне стране, постојали надлежни шеф државе и министри, а с друге стране, управа департмана (4).

Теорија о администратору - судији (министру - судији) давно је већ напуштена у француском управном праву, тако да доктрина данас сматра акте министара актима органа државне управе, а не актима правосуђа.

II. КОНТИНЕНТАЛНИ (ЕВРОПСКИ) СИСТЕМ ИЛИ СИСТЕМ ПОСЕБНИХ УПРАВНИХ СУДОВА

За континентални односно европски систем контроле управних аката карактеристично је да се оснивају посебни управни судови, ван судова опште надлежности са задатком да решавају искључиво управне спорове. При свему томе континентални односно европски систем није јединствен, јер постоје извесне разлике у појединим европским земљама. С обзиром на чињеницу да ли посебни управни судови чине део управне власти или су ван система управне власти, могу се разликовати два облика управног судства и то: а) романски систем и б) германски систем.

1. Романски систем контроле аката управе

За романски систем контроле аката управе карактеристично је да се оснивају посебни управни судови, с тим што ти управни судови не чине део система судства, већ чине део управне власти. Овај систем посебних управних судова примењен је у Француској и у Италији.

1. *Француска*. - Систем посебних управних судова у Француској је настао под специфичним условима економских, политичких и дурштвених односа који су постојали почетком и у току XIX века. Овде се не би упуштали у историјски развој настанка и развоја управног судства у Француској, већ ћемо само констатовати да је Државни савет одлуком Cadot од 30. децембра 1889. године формално напустио доктрину о министру судији, примајући непосредно тужбе поднете њему, а да претходно није захтевао тзв. министарско суђење. На тај начин Државни савет је сматран судом општег права.

Данас је у Француској Државни савет најважнији и највиши управни суд.

Остали управни судови потчињени су Државном савету, с обзиром да се против њихових одлука може изјавити жалба Државном савету. У Француској се управним судовима сматрају: регионални управни судови, савети за управне спорове (прекоморски), савет за морски плен, национални одбор за ратне набавке.

Управни судови који су потчињени Државном савету као касационом суду јесу: Рачунски суд, Суд за буџетску дисциплину, ревизијски

(4) Hauriou Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12 éd. Paris, стр. 466 и даље; Berthélemy H., *Traité élémentaire de droit administratif*, 11 изд. 1926, стр. 1057 и даље; Bonnard Roger, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, 1934, стр. 93 и даље.

савети, Врховни суд за национално образовање, Централна комисија за социјалну помоћ, Врховна комисија за војне додатке, суд за ратне пензије, као и велики број тела која су створена у току последњих година ради примене посебних закона, као на пример, врховни савет за конфискацију недопуштених добити и др. (5).

Управно судство у Француској карактерише се чињеницом да има развијену аутономну организацију, тј. да је одвојено и независно истовремено од редовног судства и од активне управе. Одвојеност управног и редовног судства карактерише се чињеницом да сваки од ових судова има сопствену надлежност и што је састав особља једног и другог суда различит.

Независност две врсте судова састоји се у чињеници да на врху двеју паралелних судских хијерархија постоје два врховна суда: Државни савет, с једне стране, и Касациони суд, с друге стране, који сачињавају, сваки у својој области, врховне судове.

Аутономија управног судства у односу на активну управу чини битну карактеристику ове врсте судова.

Државни савет представља једну од најважнијих управних институција у Француској. Он је врховни управни суд и због тога је његова улога веома значајна. Државни савет има двоструку улогу: улогу суда и савета, али улога суда је знато већа у поређењу са саветодавном улогом Државног савета.

Државни савет је консултативни орган владе и као такав он даје мишљења влади у законодавној и управној области.

Судске атрибуције Државног савета су веома значајне. Он не представља само врховни суд, који има задатак да обезбеди јединственост судске праксе, већ је истовремено и највиши суд и суд последњег степена, као и суд који решава по жалбама.

Управни судови. - Сваки управни суд је састављен од претседника и три или четири члана, од којих је један задужен функцијом владиног комесара.

Као и Државни савет, управни судови имају карактер суда и карактер саветодавног тела управе.

Управни судови као управни савети (тј. као саветодавна тела управе) могу да дају мишљења о појединим питањима са територије коју они обухватају.

После реформе извршене 1953. године, управни судови су постали судови општег права с тим што се против њихових одлука може изјавити жалба Државном савету.

2. Италија. - У Италији контролу аката управе врше: 1) италијанска управна већа (Giunte provinciali amministrative) и Државни савет (Consiglio di Stato); 2) редовни судови и 3) у извесном смислу контролу врши и Уставни суд (Corte costituzionale).

Управне спорове у Италији углавном решавају покрајинска управна већа и Државни савет.

(5) Laubadère Andrè, *Traité élémentaire de droit administratif*, књига I, 1963, Paris, стр. 333 и даље.

2. Германски систем судске контроле управних аката

За германски систем судске контроле управних аката карактеристично је да ту контролу врше посебни управни судови, али да они нису саставни део управне власти, већ представљају део судске власти, тј. један облик посебног и независног суда (6). Ми ћемо укратко изложити систем судске контроле управних аката у Аустрији и Немачкој, двома земљама које су типични представници германског система судске контроле управних аката.

1. *Аустрија*. - У Аустрији судску контролу над актима управе врше Управни суд и Уставни суд. Надлежност ових судова подељена је тако да је Управни суд надлежан да решава управне спорове о појединачним актима управе (тј. о законитости управних аката), док је Уставни суд надлежан да решава спорова који се покрећу против појединачних аката управе, којима је повређено уставно право странке, као и спорове који се покрећу против незаконитих подзаконских прописа које су донели органи управе.

У *Аустрији* је, према томе, управно судство организовано централистички, тј. у Аустрији постоји *један Управни суд*, који је основан Законом од 1875. године. Аустријски Управни суд је одвојен од редовних судова и он је устројен као посебан суд. Управни суд се ограничава само на испитивање законитости управних аката, док није овлашћен да улази у испитивање дискреционе оцене (7).

Управни суд је надлежан за решавање спорова против управних аката савезних и земаљских органа, као и против управних аката самоуправних органа.

Уставни суд је, пак, надлежан да решава спорове против одлука управне власти ако тужилац сматра да му је одлуком тих власти повређено право које је иначе заштићено Уставом (8).

2. *Савезна Република Немачка*. - У Основном савезном закону (који представља Устав СРН) чл. 96. предвиђено је да се установљавају посебни управни, финансијски, радни и социјални савезни врховни судови. Према томе, разликује се више грана управног судства. Сви ови судови имају исту правну важност (9).

Организација управног судства у Савезној Републици Немачкој регулисана је Законом о устројству управног судства, који је донет јануара 1960. године. Према наведеном закону (параграф 2) за решавање управних спорова постоји у земљама управни суд и врховни управни суд, а у Савезу постоји Савезни управни суд са седиштем у Берлину. Према параграфу 3 наведеног закона, више земаља могу основати један заједнички врховни управни суд, с тим што се надлежност једног врховног управног суда простира и на територију суседне земље.

Земаљски управни суд овлашћен је да решава, по правилу, у првом степену у свим управним стварима, тј. он је овлашћен да решава

(6) Adamovich Ludwig, *Österreichische Verwaltungsgericht*, Wien-Leipzig, I књига стр. 288 и даље (в. и издање из 1926); Walter Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsgericht*, Wien, 1954, стр. 290 и даље.

(7) Antonioli Walter, *op. cit.*, стр. 295.

(8) Antonioli Walter, *op. cit.*, стр. 303.

(9) Ule Herman Carl, *Verwaltungsprozess*, стр. 17 и 18.

управне спорове, покренуте како против аката земаљских органа, тако и против управних аката савезних органа. Врховни управни суд земље, као и Савезни управни суд, решавају, по правилу, поводом жалбе и ревизије, тј. поводом уложеног правног средства. Изузетно, ови судови могу да решавају у првом и последњем степену када је то законом одређено.

III. АНГЛОСАКСОНСКИ СИСТЕМ

Англосаксонски систем контроле државне управе примењен је у Енглеској и у Сједињеним Америчким Државама.

Англосаксонска концепција не познаје разлику између јавног и приватног права, као ни последице које из те разлике произилазе. Англосаксонски правни систем карактерише се јединством права, постојањем јединог општег права (Common Law) коме су држава, њени органи и друга јавна колективна тела потчињени на исти начин као и појединци. У Енглеској се дуго времена сматрало да не постоји посебно управно право као скуп специјалних правних норми које регулишу рад управе. Тек у XX веку дошло се до мишљења да постоје управно-правне норме и посебно управно право.

1. *Енглеска*. - У Енглеској решавање управних спорова, по правилу, није поверено специјалним судовима. У Енглеској постоје два паралелна пута у вези са судском контролом над актима управе, с тим што је контрола редовних судова (судова опште надлежности) искључена кад је установљена контрола коју врше административни трибунали.

Један од правних писаца Allen истиче (10) да ништа није значајније у садашњем друштвеном административном уређењу Енглеске него пролиферација административних трибунала различитих врста.

У даљем излагању даћемо само преглед назива административних трибунала по појединим областима: 1) у области друштвених служби, 2) планирање и изградња зграда, 3) пољопривреда, 4) транспорт (саобраћај), 5) индустријска арбитража, 6) национална служба и захтеви који проистичу из рата, 7) привредна контрола, 8) национализована индустрија, 9) друге врсте судова, 10) министарско судовање.

2. *Сједињене Америчке Државе* (11). - Судску контролу аката управе у САД карактерише дуалитет органа који врше ту контролу. Наиме, контролу аката управе врше судови опште надлежности а према тзв. општем праву (Common Law). У извесним материјама контролу над актима управе врше и тзв. административни трибунали.

Према савезном Закону о управном поступку, који важи за поступање савезних органа управе у управним стварима, рад управе надзиру судови опште надлежности, ако не постоји посебан закон који регулише делатност одређених савезних органа управе.

(10) Allen Carlton Kamp, *Administrative Jurisdiction*, London, 1958, H.W.R. Wade, *Administrative Law*, 1961; Griffith and Street, *Principles of Administrative Law*, 1951; Robson, *Justice and Administrative Action*, 1939.

(11) Bernard Schwartz, *An Introduction to American Administrative Law*, 1958. Од истог писца, *Америчко административно право*, Београд, 1958; Davis, *Administrative Law Treatise*, III књига, 1958; Hart James, *An Introduction to Administrative Law*, New York, 1950.

У државама чланицама контролу над актима управе врше судови опште надлежности по правилима Common Law-a. Међутим, и државе чланице посебним законима могу да искључе примену правила општег права.

Против одлука савезних редовних судова може се употребити правно средство на Савезни врховни суд, а против одлука судова опште надлежности држава чланица може се употребити правно средство на врховни суд државе чланице.

IV. О СУДСКОЈ КОНТРОЛИ УПРАВЕ У СФР ЈУГОСЛАВИЈИ (12)

Правни положај административног судства у старој Југославији регулисао је Закон о Државном савету и управним судовима од 12. маја 1922. године и Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 29. маја 1929. године. Комисија која је радила на изради нацрта Закона о Државном савету и управним судовима имала је углавном узор у француском и аустријском законодавству и праву.

У СФРЈ су постојале две инстанце управних судова. Постојали су првостепени управни судови, а другостепени, као врховни управни суд, звао се Државни савет.

Управни судови су били надлежни за разматрање законитости управних аката на подручју управе.

Што се тиче стварне надлежности, Државни савет је пре свега решавао као жалбена (ревизиона) инстанца против пресуда и одлука првостепених управних судова. Међутим, Државни савет је био овлашћен да суди и у првом степену онда кад се оспоравају акти врховне државне управе (укази и министарска решења).

Државни савет је имао, поред надлежности да решава управне спорове и овлашћење да решава дисциплинске ствари као дисциплински суд; Државни савет је био и надзорни орган над градским самоуправама, а имао је овлашћење да решава сукобе надлежности.

V. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ УПРАВНОГ СУДСТВА У СФРЈ

Организација судске контроле законитости управних аката у СФРЈ била је регулисана Законом о управним споровима из 1952. године, који је поверио вршење ове контроле судовима опште надлежности, и то Врховном суду Југославије, републичким врховним судовима, као и Врховном војном суду.

Нов Закон о управним споровима из 1977. у извесном смислу изменио је надлежност судова за решавање управних спорова. Према том закону, управне спорове су решавали судови у републикама, односно у аутономним покрајинама, Врховни војни суд и Савезни суд.

Републике су донеле и своје законе о судовима и предвиделе надлежност судова за решавање управних спорова. Тако:

(12) др Лазо Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, III књига, Београд, изд. Г. Кона, 1939, стр. 56 и даље; Данило Данић, *Развитак административног судства у Србији*, 1926, стр. 25-57; др Данило Данић, *Начело поделе власти* (Расправе из јавног права, 1926, стр. 100-107); Љуб. Радовановић, *Из управно-судског поступка*, Београд, 1928, стр. 21-23.

Босна и Херцеговина својим Законом о редовним судовима (19/86) предвиђа је да управне спорове решавају виши судови, а Врховни суд БиХ је овлашћен да одлучује у управним споровима кад је то законом одређено, као и да одлучује о ванредним правним средствима против правноснажних одлука виших судова, кад је то законом одређено.

У *Србији*, Законом о редовним судовима (46/77, 42/78, 18/81, 61/81, 7/82) предвиђено је да управне спорове решавају окружни судови (члан 23) и Врховни суд Србије.

Према Закону о редовним судовима *Црне Горе* (31/75, 23/77, 41/82), управне спорове решава Врховни суд Црне Горе.

Законом о редовним судовима *Македоније* било је предвиђено да управне спорове решава Врховни суд Македоније, уколико није предвиђена надлежност другог суда.

Законом *Словеније* о редовним судовима (10/77, 4/82, 37/82) било је предвиђено да управне спорове решава Врховни суд.

У *Хрватској*, законом (5/77) било је предвиђено да управне спорове решава *Управни суд Хрватске*.

Савезни суд је био надлежан да одлучује о тужбама против управних аката савезних органа и самоуправних организација које врше јавна овлашћења на целој територији СФРЈ.

Врховни војни суд био је надлежан да одлучује о тужбама против управних аката војних органа и против управних аката других савезних органа и савезних организација и заједница здравственог, пензијског и инвалидског осигурања војних осигураника, ако је то одређено савезним законом.

VI. НАДЛЕЖНОСТ СУДОВА ЗА РЕШАВАЊЕ УПРАВНИХ СПОРОВА У САВЕЗНОЈ РЕПУБЛИЦИ ЈУГОСЛАВИЈИ

Надлежност судова за решавање управних спорова регулисан је Уставом СРЈ, савезним Законом о Савезном суду и републичким уставима и законима о судовима.

Савезни суд одлучује о законитости коначних управних аката савезних органа. Савезни суд одлучује и о ванредном правном средству против одлука судова у републикама чланицама кад је у питању примена савезног закона. Ближе одредбе садржане су у Закону о Савезном суду ("Сл. лист СРЈ", бр. 27/92).

Врховни војни суд решава по тужби против управних аката војних органа, као и против управних аката других савезних органа и организација, као и заједница пензијског, инвалидског и здравственог осигурања војних осигураника, кад је то одређено савезним законом.

У *Републици Србији* управне спорове решава окружни и Врховни суд Србије (Закон о судовима 46/91).

Окружни суд је надлежан да одлучује о законитости коначних управних аката Републичке заједнице (фонда) пензијско-инвалидског осигурања према пребивалишту осигураника, односно корисника права, као и о законитости коначних управних аката, за које није надлежан други суд.

Врховни суд Србије надлежан је да одлучује о законитости коначних управних аката републичких органа, ако законом није друкчије одређено. Врховни суд одлучује и о ванредним правним лековима против правноснажних одлука окружних судова донетих у управним споровима, уколико законом није друкчије предвиђено.

Врховни суд Црне Горе овлашћен је да решава управне спорове против коначних управних аката.

Према томе, после распада СФРЈ у Србији и Црној Гори надлежност судова за решавање управних спорова против коначних управних аката није у основи битно измењена.

VII. РАЗЛОЗИ ЗА УВОЂЕЊЕ ПОСЕБНИХ УПРАВНИХ СУДОВА У НАШЕ ПРАВО

Из изложеног прегледа судова овлашћених да решавају управне спорове може се закључити да је највећи број европских земаља прихватио систем посебних управних судова за решавање управних спорова. Међутим, и ту има разлике између француског и немачког правног система, о чему је напред било речи. Изузетно, Велика Британија, као и Сједињене Америчке Државе у свом систему немају институт посебних управних судова, већ имају тзв. административне трибунале који представљају једну врсту *квази судова*.

У СФРЈ (од 1952. до 1990) посебни управни судови нису постојали, сем у Хрватској (од 1977), јер је било предвиђено да управне спорове решавају редовни судови у посебним управним већима. Законом из 1977. године било је пак предвиђено да управне спорове решава Управни суд Хрватске.

У време доношења Закона о управним споровима, 1952. године сматрало се да посебни управни судови нису били у сагласности са начелом јединства власти на коме је била организована наша нова држава. Мада се у организацији државе ништа није изменило до 1977. године, ипак је те године Хрватска увела посебан Управни суд за решавање управних спорова.

После доношења Устава Србије из 1990. године и Устава Црне Горе, као и Устава СРЈ из 1992. године битно су измењени друштвено-економски услови у СРЈ.

Напуштена је најпре доктрина о диктатури пролетаријата.

Напуштен је једнопартијски систем, који је почивао на јединству власти, а не на подели власти.

Напуштен је и систем који примењује револуционарну законитост и целисходност.

У СРЈ је уведен вишепартијски систем који омогућује и стварање опозиционих политичких странака.

Држава СРЈ је организована на начелу поделе власти.

Досадашње искуство у многим земљама у којима је државна власт заснована на начелу поделе власти указује на чињеницу да је то начело значајан инструмент за осигурање слободе и демократије. Као што је наведено, и у Србији и у Црној Гори уведено је начело поделе власти за организацију државе.

На Западу се сматра да је начело поделе власти најважнији инструмент за остваривање начела уставности и законитости. Због тога се на Западу сматрало да је у бившим социјалистичким земљама у којима је било примењивано начело јединства власти, постојала само партијска држава, тако да је Комунистичка партија спроводила своју политику путем државне власти.

У систему поделе власти врло је важно да државне власти односно државне функције буду у начелу одвојене једна од друге, али исто тако је потребно организовати и одговарајући систем контроле, који би омогућавао да једна власт контролише другу, и да се на тај начин спречава повреда уставности и законитости.

Треба додати и то да је у СРЈ напуштен систем радничког и друштвеног самоуправљања, као и систем владајуће друштвене својине на средствима за производњу, а уведени су државна и приватна својина и над средствима за производњу, што је било искључено у СФРЈ.

Међутим, и у време доношења првог Закона о управним споровима (1952) било је истицано мишљење да се судска контрола над управним актима може остварити и организовањем *посебних управних судова* и у прилог тога истицани су следећи разлози:

а) Организовање посебних управних судова не би било противно начелу јединства власти, нити би умањило ефикасност контроле над законитошћу управних аката, односно над радом управе. Посебни управни судови имали би потпуно идентичан положај као и судови опште надлежности. Судије посебних управних судова бирали би исти органи и на исти начин као и судије осталих судова. У то време су постојали посебни привредни судови, а то је значило да поред судова опште надлежности могу постојати и други специјализовани судови.

б) Организација судске контроле над управним актима према Закону о управним споровима од 1952. године указивала је на могућност остваривања посебних управних судова. Наиме, за решавање управних спорова постојала су посебна већа у републичким врховним судовима и у Врховном суду Југославије. Ова већа су била самостална у решавању управних спорова. У пракси је самосталност тих већа долазила до изражаја и на тај начин што се морала установити посебна евиденција управних спорова. Сматрало се да не би ништа сметало да се поменута већа претворе у посебне управне судове.

в) Истицало се и то да многобројност и растуреност управно-правних прописа захтевају организовање посебног судијског кадра, који би био у могућности да стално прати све прописе којима се регулише рад управе и које управа примењује.

г) Као што је речено, у СФРЈ су били организовани посебни привредни судови, па је сама та чињеница указивала на могућност организовања и посебних управних судова.

Када је у време важења начела јединства истицано мишљење да у систему судства могу постојати и посебни управни судови, после свих насталих промена у систему државне и друштвене организације опште, може се говорити о *организовању посебних управних судова* у Србији, Црној Гори у Савезној Републици Југославији.

У *Србији* би могли постојати управни судови који би били надлежни за решавање управних спорова у првом степену, а Врховни

управни суд Србије био би надлежан да решава по правним средствима против првостепених пресуда, и могао би имати и овлашћење да решава у првом и последњем степену против коначних управних аката републичких органа.

У Црној Гори би могао постојати само Врховни управни суд.

У Савезној Републици Југославији могао би постојати Савезни управни суд који би имао сличну надлежност коју има и сада, као и Врховни војни суд.

(Примљено 28. маја 1995)

Dr. Slavoljub Popović

Retired Professor of the Faculty of Law in Belgrade

THE NEED OF INTRODUCING SPECIAL ADMINISTRATIVE COURTS IN OUR LEGAL SYSTEM

Summary

There are three systems in theory and practice of organizing the control of administrative acts by state authorities: (i) deciding in administrative controversies within the administration itself; (ii) deciding by special administrative courts (so-called continental or European system); and (iii) deciding by the general jurisdiction courts.

The examples of the first system are the one applied in the former Soviet Union and the institution of the judge-administrator, practiced at one time in France.

Continental system is characterized by special administrative courts which are analyzed through the examples of France and Italy. The German system, somewhat different, is reviewed through the examples of Austria and Federal Republic of Germany.

The Anglo-Saxon system is depicted through the practice and institution of judicial control of administrative acts in England and the United States.

The subject matter is also treated concerning the old Yugoslavia, followed by treating legal position of administrative judiciary in the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia and of jurisdiction of relevant courts in the present-day Federal Republic of Yugoslavia.

The final part of the paper concerns the reasons for introducing special administrative courts in our legal system.

Key words: *Administrative litigation. - Administrative courts. - Comparative analysis.*

Slavoljub Popović

Professeur émérite de la Faculté de droit de Niš

DE LA NECESSITE D'INTRODUIRE LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS SPECIAUX DANS LE DROIT YOUGOSLAVE

Résumé

Dans l'introduction l'auteur rappelle l'existence de trois systèmes (dans la théorie et la pratique) appliqués dans l'organisation du contrôle des actes administratifs par les organes d'Etat, à savoir les systèmes dans lesquels: a) la solution des contentieux administratifs est confiée à l'administration elle-même; b) les contentieux administratifs sont

résolus par les tribunaux administratifs spéciaux (système continental ou européen); c) la solution des contentieux administratifs est confiée aux tribunaux à compétence générale (système anglo-saxon).

Concernant le système proposant la résolution des contentieux résultant des rapports juridico-administratifs par l'administration elle-même, l'auteur cite tout d'abord l'exemple de l'ex-Union soviétique, puis celui de l'institut des administrateurs - juges qui fut un certain temps appliqué en France.

Le système continental est caractérisé par l'existence de tribunaux administratifs spéciaux. A ce sujet l'auteur traite plus en détail de l'application de ce système en France et en Italie. En ce qui concerne le système germanique, qui diffère du système français et italien, l'auteur examine le système du contrôle des actes administratifs en Autriche et en République fédérale d'Allemagne.

Quant au système anglo-saxon du contrôle judiciaire des actes administratifs, l'auteur rappelle brièvement le système en vigueur en Angleterre, puis aux Etats Unis.

L'auteur traite ensuite du contrôle judiciaire de l'administration dans l'ancienne Yougoslavie, du statut juridique de la juridiction administrative dans l'ex-Yougoslavie (RSFY), ainsi que de la compétence des tribunaux administratifs en République fédérale de Yougoslavie.

A la fin l'auteur expose les raisons justifiant l'introduction des tribunaux administratifs dans le droit yougoslave.

Mots clés: *Contentieux administratif. - Tribunaux administratifs. - Présentation comparative.*