

Коментар Закона о Државном савету и управним судовима, 1935.

Садржај

Место предговора

I

Закон о Државном савету и управним судовима

Одељак први

Организација судова чл. 1–14

Одељак други

Надлежност судова чл. 15–20

Одељак трећи

Поступак код судова чл. 21–36

Одељак четврти

Посебне одредбе чл. 37–47

Одељак пети

Прелазна наређења чл. 48–52

II

Закон о пословном реду у Државном савету и
управним судовима

Одељак први

Организација Државног савета и управних судова чл.
1–28

Одељак други

Надлежност и поступак Државног савета и управних
судова чл. 29–57

Одељак трећи

Прелазна наређења чл. 58–61

34.07

И. ФРАНТЛОВИЪ

КОМЕНТАР ЗАКОНА
О
ДРЖАВНОМ САВЕТУ
И
УПРАВНИМ СУДОВИМА

Уведено у нови инвентар бр. ~~1587/2~~
1. јануара 1942 год.
Београд.
БОРИВОЈЕ Ј. ФРАНТЛОВИЋ
Секретар управног суда у Београду

~~Министарство правде
БР. 4160~~

КОМЕНТАР ЗАКОНА О ДРЖАВНОМ САВЕТУ И УПРАВНИМ СУДОВИМА



33277



~~КОМИТЕТ ЗА УПРАВСТВО
И ИЗГРАДБУ НАРОДНЕ ВЛАСТИ
ВЛАДЕ ФНР
Бр. књиге _____
„БИБЛИОТЕКА“~~

БЕОГРАД
ИЗДАВАЧКО И КЊИЖАРСКО ПРЕДУЗЕЋЕ ГЕЦА КОН А. Д.
12 Кнез Михаилова ул. 12
1935

КОММЕНТАР ЗАКОНА
ДРЖАВНОМ САВЕТУ
УПРАВНИМ СУДОВИМА

1934

КОММЕНТАР ЗАКОНА
ДРЖАВНОМ САВЕТУ
УПРАВНИМ СУДОВИМА

КОММЕНТАР ЗАКОНА
ДРЖАВНОМ САВЕТУ
УПРАВНИМ СУДОВИМА
Др. Кривоје Ј. Франтловић
Београд



БЕОГРАД
ШТАМПАРИЈА И КЊИГОВЕЗНИЦА „ПРИВРЕДНИК“
Жив. Д. Благојевића, Кн. Михаилова 3
316-11-ХП-1934
1935

МЕСТО ПРЕДГОВОРА

Наше данашње управно судство организовано је и функционише по закону о Државном савету и управним судовима, који је донет у извршењу одредаба чл. 102 и 103 Видовданског устава а доцније уопућен законом о пословном реду у Државном савету и управним судовима. У нашој правној књижевности ова материја је обрађивана у систематским делима о уставном и административном праву и у коментарима разнога обима. Ову књижевност допуњују одлуке Државног савета и управних судова, које су објављене у неколиким збиркама.

Изгледа нам, ипак, да је ова књижевност остала изван домашаја већег броја заинтересованих, што смо имали прилике да утврдимо у свакодневном додиру са публиком. Њима су често нејасни или непознати основни појмови административног спора, као и надлежност и функционисање управних судова. Изгледало нам је, да је узрок овоме што у наведеној књижевности недостаје једно дело у коме би била сједињена теоријска и практична објашњења тако да се на један приступачнији начин пружи појам онога што се објашњава. То нас је одлучило да предузмемо свај рад и да покушамо дати уз законске текстове потребна теоријска објашњења илустрована примерима из праксе. Резултат нашег покушаја је овај коментар. Ми немамо претензија, то одмах подвлачимо, да овај наш рад заузме какво видно место међу осталим радовима ове врсте. Ми ћемо бити потпуно задовољни, ако смо успели да организацију и функционисање управног судства и установу административног спора прикажемо на јасан и свакоме приступачан начин.

При изради овога коментара ослањали смо се на нашу домаћу књижевност по питањима из управног судства а практичне примере смо узимали из збирка одлука Државног савета г. г. Илић—Радовановића, Протић—Лучића и Давинић—Мајсторовића, што смо на своме месту тачно навели. Од страних писаца ослањали смо се на француске.

Децембра 1934 год.,
у Београду

Боривоје Ј. Франтловић

САДРЖАЈ

Стр.

Место предговора

I

Закон о Државном савету и управним судовима

Одељак први

Организација судова чл. 1—14 1

Одељак други

Надлежност судова чл. 15—20 25

Одељак трећи

Поступак код судова чл. 21—36 45

Одељак четврти

Посебне одредбе чл. 37—47 73

Одељак пети

Прелазна наређења чл. 48—52 89

II

Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима

Одељак први

Организација Државног савета и управних судова §§ 1—28 . 93

Одељак други

Надлежност и поступак Државног савета и управних судова
§§ 29 - 57 107

Одељак трећи

Прелазна наређења §§ 58—61 125

Регистар

ЗАКОН
О
ДРЖАВНОМ САВЕТУ И УПРАВНИМ СУДОВИМА
од 17 маја 1922 год. са доцнијим изменама и допунама*)

ОДЕЉАК ПРВИ
ОРГАНИЗАЦИЈА СУДОВА

Чл. 1

Државни савет је врховни управни суд (чл. 103 Устава). Државни савет има 30 чланова. Нова саветничка места могу се установити само законом.

Закон о изменама и допунама од 7 јануара 1929 године.

Државни савет је врховни управни суд. Државни савет има тридесет чланова.

— Као врховни управни суд Државни савет стоји над свим управним судовима. У овоме својству он решава о жалбама на пресуде и решења управних судова — чл. 17 и 37 зак. о Државном савету и управним судовима¹⁾; он врши надзор над њиховим радом — § 56 зак. о пословном реду у Државном савету и управним судовима²⁾ и издаје им упутства у оквиру закона о пословном реду за вршење послова у формалном погледу — § 57 закона о пословном реду. У својству врховног управног суда Државни савет решава и сукобе о надлежности између управних судова.

По овоме законском пропису, по ранијем Видовданском и данашњем Уставу Државни савет је највиши — врховни — административни суд и према томе у његову редовну надлежност спада суђење административних спорова. Али ово није и једина његова надлежност. Као што је познато из

*) Текст закона који данас важи штампан је масним словима.

¹⁾ у даљем излагању: закон о Државном савету.

²⁾ у даљем излагању: закон о пословном реду.

историје ове установе код нас, Државни савет, у ранија времена, све до Видовданског устава није био искључиво ни претежно административни суд, јер је суђење административних спорова била само једна и то не најглавнија његова надлежност. Из законодавства тога ранијег времена остале су још и до данас неке функције Државном савету, које нису административно суђење а неке су му још и додате новијим законима. Ове нарочите функције Државног савета у главном су тројаке, и то:

1) Решавање о актима управне природе за које је потребно одобрење Државног савета по нарочитим законима, тако:

а) по закону о државном рачуноводству потребно је одобрење Државног савета да се измени уговор на штету државе — чл. 84 зак. о државном рачуноводству од 6 марта 1910 год.³⁾;

б) по чл. 3 закона о задужбинама, задужбине се оснивају Краљевим указом на предлог надлежног министра а по одобрењу Државног савета;

в) по §§ 3, 6 и 11 закона о експропријацији, Државни савет одобрава погодбу надлежног министра за откуп земљишта;

г) по ставу 2 § 2 закона о чиновницима, прирођени држављани, који нису по народности југословени, могу добити државну службу и пре истека десет година од настањења, по нарочитом одобрењу Државног савета на образложени предлог надлежног министра.

2) Надзор над самоуправама:

а) по чл. 91 Устава од 3 септембра 1931 год., Државни савет даје претходну сагласност у погледу законитости бановинских уредаба;

б) по чл. 93 Устава, Државни савет решава о жалбама на решења бана, којим се обустављају решења бановинских већа или одбора или општинског збора и одбора.⁴⁾

в) По закону о градским општинама од 22 јуна 1934 године, Државни савет има оне исте функције које су дате управним судовима по закону о општинама.

Према § 61 закона о градским општинама Државни савет решава по жалбама против неправилности избора.⁵⁾

³⁾ Нов закон о државном рачуноводству од 15 јуна 1934 ступа на снагу 1 априла 1936 дотле ће важити закон од 6 марта 1910 год., па и ова одредба.

⁴⁾ У погледу решења општинског збора и одбора важи поступак предвиђен у § 130 зак. о општинама.

⁵⁾ Закон о градским општинама — § 61. — Против неправилности избора има сваки уписани бирач право жалбе Државном савету у року од осам дана рачунајући од дана избора.

По § 91 закона о градским општинама Државни савет одлучује о правилности одлуке надзорне власти, којом је задржан од извршења статут, уредба или правилник градске општине.⁶⁾

Жалба се предаје претседнику градске општине који је дужан послати је на решење Државном савету са односним актима у року од два дана по истеку рока за подношење жалби. Жалилац може препис жалбе послати и непосредно Државном савету, који ће га сматрати оригиналом, ако општина у законском року не пошаље оригинал.

Дан предаје жалбе пошти препоручено рачуна се као дан, када је жалба предана општини, односно Државном савету.

О жалбама решава се по оделењима и мора се донети одлука у року од месец дана по пријему акта.

Ако се поништи избор због неправилног поступка бирачког одбора, има се најдаље у року од месец дана од дана пријема одлуке извршити нови избор. У овом случају поставља се нов бирачки одбор по прописима овога закона, а кандидатске листе остају исте које и за избор који је био поништен.

Ако се поништи избор због других неправилности има се извршити нови избор у року од два месеца са обновом целог предизборног поступка.

Дан избора одређује бан, односно у Београду и Панчеву Министар унутрашњих послова.

Ако Државни савет нађе да је неправилно само утврђење резултата избора, сам ће правилно утврдити тај резултат.

⁶⁾ Закон о градским општинама — § 91. — „Претседник градске општине доставља градске статуте, уредбе и правилнике надзорној власти. Ова ће задржати од извршења статут, уредбу или правилник, ако је у противности са Уставом, законима или уредбама државних власти. У том случају враћа у року од месец дана статут, уредбу или правилник граду са својим примедбама. Ако градско веће не усвоји те примедбе, претседник градске општине враћа предмет надзорној власти. Ако ова не усвоји мишљење града, шаље цео предмет и своје мишљење у року од петнаест дана Државном савету (оделењу) на одлуку, а о томе извештава град.

Ако надзорна власт не обавести град у року од два месеца да је статут, уредбу или правилник задржала од извршења, или ако Државни савет не донесе своју одлуку у року од два месеца, град може статут, уредбу или правилник пустити у извршење.

Пре него што надзорна власт приступи оцени законитости, а статути, уредбе или правилници садрже и прописе који имају утицаја на градске финансије, послаће претходно такве статуте, уредбе и правилнике Министру финансија на оцену целисходности ових прописа који се тичу градских финансија. Министар фи-

По § 134 закона о градским општинама — Државни савет решава жалбе градског већа на одлуке надзорне власти о задржању од извршења одлука градских већа.

По § 138 Државни савет решава жалбе претседника, потпретседника и већника на одлуке Министра унутрашњих дела о разрешењу на основу прописа овога члана.⁷⁾

нансија донеће одлуку о томе у року од два месеца. Кад Министар финансија да пристанак на ове прописе, надзорна власт ће приступити оцени законитости. Време од када се предмет пошаље Министру финансија до времена када надзорна власт прими предмет од Министра финансија не рачуна се у рокове.

Статуте из §§ 81, 85, 86, 87, 95 и 100 и пословник из § 69 одобрава Министар унутрашњих послова, а у сагласности са Министром финансија уколико статути и пословник садрже прописе који имају утицаја на градске финансије. Ови статути и пословник достављају се на одобрење преко надзорне власти и за њих не важе ставови 1 и 2 овог параграфа.“

§ 134 — „Надзорна власт ће у року од осам дана по пријему записника образложеним решењем, заснованим на законским прописима, задржати од извршења одлуку градског већа која би била противна постојећим законима и законитим наредбама власти, или којом се прекорачује делокруг рада.

Ако би надзорна власт затражила од претседника градске општине каква акта без којих не би могла донети одлуку, претседник је дужан да их одмах пошаље; у овом случају напред предвиђени рок почиње тећи од дана кад затражена акта стигну надзорној власти.

Против одлуке надзорне власти има веће право жалбе Државном савету у року од петнаест дана. Жалбу може поднети претседник општине и без одлуке већа.

Ако надзорна власт не пошаље акта Државном савету у року од осам дана или ако Државни савет (оделење) не донесе одлуку у року од месец дана од дана пријема акта одлука градског већа постаје извршна.“

§ 146 став други — „За време одмора Државног савета рокови одређени овим законом за Државни савет не теку.“

7) Закон о градским општинама — § 138 — „Министар унутрашњих послова ће разрешити претседника градске општине, потпретседника и поједине већнике, кад се утврди да немају услове који се траже по овом закону. Решење о разрешењу у случају тач. 4 § 25 има дејство од дана појављеног случаја.

Министар унутрашњих послова може донети одлуку о разрешењу претседника градске општине, потпретседника, појединих већника или целог већа, ако пропусти да врше своје дужности, пошто их претходно саслуша.

Противу одлуке Министра унутрашњих послова има места жалби Државном савету (оделењу) у року од осам дана.“

3) Решавање предмета по специјалним законима изван управно судске надлежности:

а) по § 197 закона о чиновницима Државни савет је дисциплински суд првог и последњег степена за чиновнике од прве до четврте групе другог степена закључно. Као дисциплински суд другог степена он решава о жалбама на пресуде управних судова, као дисциплинских судова првог степена. Сем тога, по законима о организацији појединих ресора државне управе, установљени су за поједине струке нарочити дисциплински судови и по тим прописима предвиђа се, у извесним случајевима, надлежност Државног савета као другостепеног дисциплинског суда.⁸⁾ Као највиши дисциплински суд Државни савет решава сукобе о надлежности између дисциплинских судова — § 200 закона о чиновницима.

б) по § 121 закона о државним монополима Државни савет решава о жалбама на пресуде управних судова по монополским кривицама, кад су овим пресудама измењена решења финансијске дирекције, као првостепеног монополског суда. Према § 122 зак. о државним монополима, Државни савет решава сукобе о надлежности између управних као монополских судова.

в) Државни савет решава сукобе о надлежности између управних власти, између самоуправних власти и између управних и самоуправних власти, према одредбама чл. 46 Закона о Државном савету и управним судовима. =

Чл. 2

Чланове Државног савета поставља Краљ на предлог Претседника Министарског савета, и то на овај начин: половину чланова именује Краљ од двоструког броја чланова које предложи Народна Скупштина, а другу половину бира Народна Скупштина од двоструког броја који предлаже Краљ. Краљ на предлог Претседника Владе именује претседника и потпретседника од наименованих државних саветника (чл. 103 Устава).

Упражњена или новоустановљена места у Државном савету попуњавају се на исти начин.

⁸⁾ Као тип ових закона видети закон о унутрашњој управи. По ставу другом чл. 144 овога закона, Државни савет је надлежан за разматрање жалби против одлука дисциплинског суда при Министарству унутрашњих послова као дисциплинског суда првог степена или његовог претседника. Све ово важи и за остале сличне законе.

Закон о изменама и допунама од 7 јануара 1929 године.

Чланове Државног савета поставља Краљ на предлог Председника Министарског Савета.

— Првобитна редакција овога члана, коју смо горе навели, била је узета из чл. 103 Видовданског Устава. Данашњи устав у чл. 99 предвиђа само толико: да се посебним законом одређује начин постављања чланова Државног савета те је тако измена од 7 јануара 1929 год., која је данас на снази, у сагласности са Уставним наређењем.

По чиновничком закону од 31 марта 1931 године, чланови Државног савета постављају се са другом групом другог степена а после четири године, проведене у тој групи, постављају се у другу групу првог степена. Потпредседник Државног савета поставља се у другу групу првог степена а председник у прву групу. =

Чл. 3

Државни савет решава у одељењима од пет чланова.

Једно одељење мора стално постојати за управне спорове финансијске природе. Распоред саветника у одељења врши се коцком за сваку годину унапред.

Одељењима председавају председник, потпредседник и четири по рангу најстарија државна саветника. Распоред њихов у одељења врши се коцком.

— Према § 6 закона о пословном реду Државни савет има шест одељења. Делокруг ових одељења одређује се у општој седници Државног савета крајем сваке године за идућу годину, али једно одељење мора постојати за спорове финансијске природе. Овако утврђени делокруг саопштава Претседник Државног савета Претседнику Министарског савета и објављује га у „Службеним новинама“. Измене у утврђеном делокругу врши Претседник, ако то изискује преоптерећеност појединих одељења — § 9 закона о пословном реду. Ове измене морају бити објављене у „Службеним новинама“ и саопштене Претседнику Министарског савета. Ако би наступио сукоб надлежности између појединих одељења Државног савета у погледу одређеног делокруга, надлежна је општа седница да реши тај сукоб (одлука опште седнице Државног савета од 17 марта 1932 год. бр. 9508).

Одељењима председавају, по § 7 закона о пословном реду, Претседник Државног савета, као претседник I одељења, Потпредседник Државног савета, као претседник II одељења, а осталим одељењима по рангу најстарији саветници с обзиром на редни број одељења (III, IV, V, VI). У случају спречености претседника одељења њега замењује најста-

рији по рангу члан тога одељења а не члан заменик, без обзира што би његов ранг међу члановима Државног савета био виши од ранга редовних чланова тога одељења (одлука опште седнице Државног савета од 28—30 марта 1925 год. бр. 10752).

Распоред саветника у одељења, према овоме законском пропису, имало би да се врши коцком. Међутим, по § 5 закона о пословном реду, који је доцнији закон од овога, тај начин је измењен. Према томе пропису распоред чланова у одељења врши Претседник Државног савета својом наредбом. Састав појединих одељења, према § 8 закона о пословном реду, има се саопштити Претседнику Министарског савета и објавити у „Службеним новинама“. Измене у саставу појединих одељења врши Претседник Државног савета, ако услед упражњења једног или више места или ако услед оскуца или боловања једног или више чланова није могућан рад у свима одељењима — § 9 закона о пословном реду. Ове измене имају се саопштити Претседнику Министарског савета и објавити у „Службеним новинама“. Али и без обзира на распоред чланова у одељења, претседник Државног савета може, према пропису § 10 закона о пословном реду, одредити да спорове, који су већ били предмет расправљања а нису могли бити свршени до истека године у једном одељењу, реше исти саветници који су сачињавали колегијум тога одељења.⁹⁾

⁹⁾ Одредбе закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима, које се односе на делокруг одељења и распоред чланова:

§ 5. — Распоред саветника у одељења и њихових заменика врши претседник Државног савета. Садањи распоред саветника по одељењима има остати до 31 децембра ове године (1929).

§ 6. — Државни савет има шест одељења, од којих мора бити бар једно за управне спорове финансијске природе.

Делокруг појединих одељења одређује се у општој седници Државног савета, а претседник о томе извештава претседника Министарског савета и стара се да се то обнародује у „Службеним новинама“. Измене у једанпут утврђеном делокругу морају бити објављене на исти начин.

§ 7. — Свако одељење има свога претседника. Претседник I одељења је сам претседник Државног савета, претседник II одељења потпредседник Државног савета, претседници осталих одељења су по рангу четири најстарија саветника. Свако одељење може имати по два члана заменика. Ако су претседници одељења спречени њих замењују најстарији чланови одељења.

§ 8. — Састав појединих одељења мора се саопштити претседнику Министарског савета и обнародовати у „Службеним новинама“.

За искључење и изузеће чланова Државног савета а с обзиром на § 58 закона о пословном реду, важе одредбе законика о судском поступку у грађанским парницама за случај изузећа при суђењу административних спорова.¹⁰⁾ За случај изузећа у дисциплинском поступку примениле би се одредбе §§ 28—38 кривичног судског поступка (новог) — § 205 закона о чиновницима.¹¹⁾

У погледу решавања о изузећу чланова Државног савета постоји следећа одлука опште седнице: „Када се тражи изузеће чланова одељења које има да решава о каквом предмету, онда је одељење дужно да предмет пошаље председнику да он одреди одељење које ће решавати по овоме предмету ако нађе да постоје законске сметње, да по том предмету решавају чланови одељења чије је изузеће тражено (одлука опште седнице бр. 35003/26).“ =

Чл. 4.

Претседник може у циљу одржања једнообразности у правосућу у Државном савету, према потреби сазвати општу седницу Државног савета. Општа седница решава такође о стварима предвиђеним у тач. 2 и 5 чл. 103 Устава, ако законом није друкчије одређено.

Општа седница може решавати ако је присутно бар две трећине свих чланова.

Одлуке опште седнице обавезне су за одељења.

Закон о изменама и допунама од 7 јануара 1929 године.

Председник може у циљу одржања једнообразности у правосућу у Државном савету према потреби сазвати општу седницу Државног савета.

§ 9. — Ако услед упражњења једног или више места у Државном савету, или услед боловања или одсуства појединих чланова није могућан рад у одељењима, може претседник Државног савета за остали део године, односно до попуњења упражњених места учинити неопходно потребне измене у саставу појединих одељења. Исто тако може преиначити распоред послова по појединим одељењима, ако то изискује преоптерећеност појединих одељења или трајна спреченост Државног савета.

§ 10. — За спорове који су већ били предмет разматрања, а нису могли бити свршени до истека године у једном одељењу, може претседник Државног савета одредити да те спорове реше исти саветници који су сачињавали дотадањи колегијум.

¹⁰⁾ Одредбе о изузећу наведене су уз чл. 8 овога закона.

¹¹⁾ Одредбе закона о кривичном судском поступку, које се односе на изузеће и искључење судија видети у примедбама уз чл. 8 закона о Државном савету и управним судовима.

Општа седница може решавати ако је присутно бар две трећине свих чланова.
Одлуке опште седнице обавезне су за одељења.

= О једнообразности правосућа у Државном савету стара се претседник Државног савета — § 12 закона о пословном реду. У томе циљу њему је законом дата иницијатива да сазива општу седницу Државног савета да реши правна питања, која су одељења Државног савета различито решила. Али право иницијативе за сазив опште седнице има и сваки члан, према прописима § 13 закона о пословном реду, само што о самом сазиву опште седнице одлучује претседник. Према поменутом § 13 закона о пословном реду: „Одлуке и пресуде Државног савета о важнијим правним питањима, која су била предмет спора, нарочито све одлуке које се тичу важности уредаба, морају се уписати у нарочити списак који се налази код претседника Државног савета. Ако један саветник у одељењу налази, да је мишљење већине о једном правном питању у супротности са једним већ у списак уписаним решењем, изрицање пресуде или одлуке може се обуставити и предложити претседнику Државног савета, да сазове општу седницу, која има, после реферата овога, који је предложио пресуду и још једног, од претседника Државног савета одређеног известиоца и након исцрпне дебате, донети решење о овом правном питању. Ово решење мора служити за основу пресуди, која је дала за то повод и мора се уписати у нарочиту књигу „решења опште седнице Државног савета“ и публиковати у „Службеним новинама“. Тако уписана решења опште седнице обавезна су за сва одељења Државног савета, док не буду преиначена у општој седници по са слушању два известиоца“.

Поступак опште седнице, за овај случај, прописан је у §§ 14, 15 и 16 закона о пословном реду.¹²⁾

¹²⁾ Поступак опште седнице:

§ 14. — Реферати за општу седницу Државног савета у случају § 13 морају бити написани, умножени и благовремено пре опште седнице саопштени свима члановима Државног савета.

§ 15. — Питања о којима ће се гласати и којим редом утврђује претседник, али општа седница може, ако један члан предложи и о томе донети закључак.

Гласање се врши по рангу државних саветника почевши од најмлађег.

За пуноважан закључак потребна је апсолутна већина гласова.

Ако није ни једно мишљење добило апсолутну већину, гласање ће се поново вршити, а предлози према потреби раздвојити у више питања.

Према овоме члану, општа седница има да решава спорна питања из редовне надлежности Државног савета, као управног суда. Али, сем тога, по § 22 закона о пословном реду, општа седница решава и оне послове, који спадају у надлежност Државног савета као органа активне управе (в. примедбе уз чл. 1). По нашем мишљењу, а то излази и из природе ствари, општа седница мора решавати и оне предмете из нарочите надлежности Државног савета, у којима се он не појављује као орган активне управе, већ као тело чије се одобрење или сагласност тражи за издавање једног акта управне власти — на пример његова надлежност из чл. 91 Устава — остале послове ове врсте ми смо навели у примедбама уз чл. 1. Сматрамо да је у толико непотпуна одредба § 22 закона о пословном реду и да се она по аналогiji може попунити. На ово нас упућује и ранија редакција члана четвртог, где су овакви послови били изрично стављени у надлежност опште седнице.

Надлежност опште седнице Државног савета предвиђена је још и за ове случајеве:

1) Она врши изборе, који би били стављени у надлежност Државног савета (в. чл. 107 Устава, који говори о избору чланова Главне контроле). Поступак за вршење избора прописан је у §§ 17—21 закона о пословном реду.¹³⁾

¹³⁾ Поступак опште седнице приликом вршења избора:

§ 17. — Када Државни савет по неком нарочитом закону има да изврши какав избор, избор ће се вршити тајним гласањем, ако тим нарочитим законом није одређен други начин.

§ 18. — Тајно гласање врши се у општој седници Државног савета с једнаким листићима на које сваки државни саветник забележи име кандидата. Уздржавања од гласања и предавања празних листића не може бити.

Листићи, на којима су забележена имена кандидата, предају се затворени претседнику.

Претседник отвара те листиће и гласно казује име и презиме на њима написаног кандидата. Затим све те листиће предаје најмлађем саветнику по наименовању, који такође гласно казује имена записаних кандидата.

Гласачки листићи, после сваког свршеног гласања, одмах се уништавају.

§ 19. — По свршеном гласању Државни савет огласиће за изабрано оно лице, које је добило апсолутну већину гласова.

§ 20. — Ако при првом гласању ни једно лице не добије апсолутну већину, гласаће се одмах само између она два лица, која су добила највећи број гласова, и тада ће се сматрати, да је изабрано оно лице, које је при том поновљеном гласању добило релативну већину гласова.

§ 21. — Ако би при гласању, било првом, било другом, два лица добила једнак број гласова, Државни савет сматраће да је оно лице изабрано, које коцка одреди.

2) Она изриче дисциплинске казне над државним саветницима и судијама управних судова, према пропису чл. 14 овога закона.¹⁴⁾

3) Она претреса извештаје о годишњем раду управних судова, које ови подносе по одредбама § 28 закона о пословном реду.

4) Она прописује на основу § 54 закона о пословном реду правилник за вођење годишњег списка тужби код управних судова, списка жалби на пресуде управних судова, захтева за поновљење спора и захтева за издавање управног акта у смислу чл. 43 закона о Државном савету.¹⁵⁾

5) Она у смислу § 57 закона о пословном реду издаје оделењима Државног савета и управним судовима општа упутства за вршење послова у формалном погледу.¹⁶⁾ =

Чл. 5.

За спорове управне природе установљавају се управни судови чија су седишта, надлежност и организација одређени овим законом.

= И ако су овим законом установљени управни судови за суђење спорова управне природе, то није њихова једина функција.¹⁷⁾ Појединим специјалним законима њима је стављено у надлежност и решавање по другим стварима, које не спадају у административно суђење, јер се суд не ставља у акцију поднетом тужбом, у смислу овога закона, већ на други начин одређен у специјалном закону. Такви су послови за сада ови:

1) По § 197 закона о чиновницима управни судови су дисциплински судови првог степена за државне службенике до пете групе закључно, у колико поједине струке државне службе немају посебне дисциплинске судове.¹⁸⁾ Но и у томе случају управни судови су дисциплински судови другог степена у случајевима који су предвиђени у законима, који се односе на организацију дотичне струке. Надлежност управних судова, као дисциплинских, распростире се на територију за коју су иначе надлежни.¹⁹⁾

¹⁴⁾ Видети примедбе уз чл. 14.

¹⁵⁾ Правилник о коме је реч у § 54 закона о пословном реду до данас није прописан; спискови се воде по поменутом § 54 закона о пословном реду.

¹⁶⁾ До данас није општа седница издавала никаква упутства ни оделењима Државног савета ни управним судовима.

¹⁷⁾ Ми убрајамо у административне спорове и све спорове финансијске природе као што су: порески, таксени, трошарински, царински као и кривице по овим предметима, јер се спор покреће редовном тужбом у смислу чл. 15 и 18 закона о Државном савету.

¹⁸⁾ в. примедбу код чл. 1 стр. 5.

¹⁹⁾ в. чл. 6 овога закона и примедбу.

2) По § 121 закона о државним монополима управни судови су другостепени монополски судови за своју територију, и као такви решавају жалбе на решења финансијских дирекција по преступним монополским кривицама.

3) По чл. 17 закона о уређењу државне класне лутрије управни судови решавају о жалбама на решења финансијских власти, која су изречена по кривицама из чл. 13, 14 и 15 поменутог закона.

4) По закону о општинама од 31 марта 1933 г. управним судовима поверено је више послова, који га чине у неколико надзорном власти над општинама.²⁰⁾ Тако:

²⁰⁾ Одредбе закона о општинама, којима се предвиђа надлежност управних судова:

§ 50. — Против неправилности избора има сваки уписани бирач право жалбе надлежном управном суду у року од осам дана рачунајући од дана избора.

Жалба се предаје претседнику општине који је дужан послати је на решење управном суду са односним актима у року од два дана по истеку рока за подношење жалби. Жалилац може препис жалбе послати и непосредно решавајућој власти, која ће га сматрати оригиналом ако општина у законом року не пошаље оригинал.

Дан предаје жалбе пошти препоручено рачуна се као дан када је жалба предана општини, односно решавајућој власти.

О жалбама решава се по оделењима и мора се донети одлука у року од месец дана по пријему акта. Против овог решења нема даљег правног лека.

Ако се поништи избор због неправилног поступка бирачког одбора, има се најдаље у року од месец дана од дана пријема одлуке извршити нови избор. У овом случају поставља се нов бирачки одбор по прописима овог закона, а кандидатске листе остају исте које и за избор који је био поништен.

Ако се поништи избор због других неправилности, има се извршити нови избор у року од два месеца са обновом целог предизборног поступка.

Ако решавајућа власт нађе да је неправилно само утврђење резултата избора, сама ће правилно утврдити тај резултат.

§ 125. — (први и други став изостављени).

(3 став). Против одлуке надзорне власти има одбор право жалбе бану у року од петнаест дана. Бан има у року од осам дана или поништити ожалбено решење или упутити акта на решење управном суду и о томе обавестити општину.

Против одлуке управног суда нема правног лека.

Ако бан не упутити акта управном суду у одређеном року, или ако управни суд не донесе одлуку у року од месец дана од дана пријема акта, одлука општинског одбора постаје правноснажна.

а) Према § 50 пом. закона управни суд решава жалбе против избора по прописима овога законског наређења.

б) По § 125 закона о општинама он решава по жалби општинског одбора о правилности одлуке надзорне власти, којом је задржана од извршења одлука општинског одбора.

в) По § 129 закона о општинама управни суд решава о жалбама на одлуке бана, којима су разрешени дужности поједини чланови општинског одбора са разлога наведених у томе пропису.

5) Управни судови решавају у првом а Државни савет у другом степену, о накнади штете у случају ништења стечених права, кад највиша управна власт надлежна за решавање по једном предмету укине или измени правноснажну одлуку под условима прописаним у § 134 закона о општем управном поступку.²¹⁾ =

Чл. 6.

Управни суд заседава у истом месту где и апелациони суд и има исту просторну надлежност са њиме.

Министар Правде може, по саслушању Министарског Савета одредити при установљењу и друго које место у кругу те надлежности за седиште управног суда. — Тач. 5 § 24 Финансијског закона за 1933/34 годину:

§ 129. — Бан ће разрешити претседника општине, чланове општинске управе и одборнике, кад се утврди да немају услове, који се траже по овоме закону. Решење о разрешењу у случају из тач. 4 § 28 има дејство од дана појављеног случаја.

Бан може донети одлуку о разрешењу претседника општине, чланова општинске управе, појединих одборника или целог одбора, ако не врше уредно своје дужности, пошто их претходно саслуша. Но ови ће остати на својим положајима све до правноснажности одлуке.

Противу одлуке бана има места жалби управном суду у року од осам дана, а противу одлуке овога суда нема даљег правног лека.

²¹⁾ Закон о општем управном поступку:

§ 134. — Највиша власт надлежна за одлучивање по дотичном предмету (инстанција), овлашћена је, да у циљу заштите јавног интереса, у потребном обиму, укине или измени правноснажну одлуку, уколико је то неопходно потребно, да би се отклонила тешка опасност за живот и здравље људи, државну сигурност, јавни мир и поредак, јавну безбедност и морал или народну привреду.

Код доношења ове одлуке, што више ће се штедити стечена права. О накнади штете ништењем стеченог права суде по слободном уверењу управни судови у првом степену а Државни савет у другом. Право на накнаду штете застарела за годину дана по пријему коначне одлуке управне власти, односно управног суда или Државног савета, ако је странка учинила тужбу.

Месна надлежност садашњих управних судова одређује се на овај начин:

Месна надлежност управног суда у Цељу простире се на подручје Дравске бановине; Управног суда у Загребу на подручје Савске бановине; Управног суда у Сарајеву на подручја Врбаске и Дринске бановине; Управног суда у Београду на подручје Управе града Београда и подручја Дунавске и Моравске бановине; Управног суда у Скопљу на подручје Вардарске бановине; и Управног суда у Дубровнику на подручја Зетске и Приморске бановине.

— Апсолутна надлежност управних судова одређена је у члану 5 овога закона а овим чланом се одређује релативна и то просторна надлежност. Овим законским прописом одређено је да управни суд заседава у истом месту у коме и апелациони суд и да има исту просторну надлежност са њиме. Ова одредба није била изводљива због различите организације судства, и већ у прелазним наређењима овога закона чланом 48 било је установљено шест управних судова и то у Београду, Загребу, Сарајеву, Дубровнику, Скопљу и Цељу, који и данас постоје. Просторна надлежност ових судова била је одређена овим истим законским прописом (чл. 48). Овако утврђена просторна надлежност била је у важности све до 7 јануара 1929 године, када је чланом 7 закона о изменама и допунама закона о Државном савету и управним судовима укинута чл. 48 закона о Државном савету. Потом је просторна надлежност управних судова утврђена § 59 закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 29 маја 1929 год. а дотле је по сили прилика важио ранији закон и ако укинута. И члан 48 овога закона и § 59 закона о пословном реду привремено су регулисали питање просторне надлежности управних судова „до доношења једног закона о уређењу судова за целу земљу и ограничењу просторне надлежности апелационих судова“. Законом од 24 децембра 1932 год. установљени су апелациони судови и одређена њихова просторна надлежност па је у погледу управних судова требало поступити по чл. 6 закона тј. установити управне судове у седиштима апелационих судова. Тако није поступљено већ је тач. 5 § 24 финансијског закона за 1933/34 годину, измењен први став чл. 6 закона о Државном савету и утврђена просторна надлежност управних судова по бановинама. Овом одредбом је прећутно укинута како став први чл. 6 закона о Државном савету тако и § 59 закона о пословном реду.

Просторна надлежност управних судова, како је одређена у тач. 5 § 24 финансијског закона за 1933/34 годину, поклапа се са поделом државне територије на бановине. И ако се овим отступило од ранијег принципа, мора се признати да је далеко боље и логичније да се просторна надлежност управних судова утврђује с обзиром на посто-

јећу административну поделу, него с обзиром на просторну надлежност редовних судова. Јер, док управни судови са редовним судовима немају ничега заједничког, у погледу одређивања надлежности за суђење, дотле они суде административне спорове, којима су увек повод акта управних власти те би, према томе, требало просторну надлежност управних судова подесити тако да она обухвата потпуно оне територијалне јединице у којима делује једна управна власт. Ранији прописи о просторној надлежности — чл. 48 закона о Државном савету и § 59 закона о пословном реду — нису се држали овога захтева. На тај начин је једна иста административна јединица просторно спадала у надлежност више управних судова, тако на пример: делови Зетске бановине били су у надлежности београдског, Скопљанског и Дубровачког управног суда. Сем тога, по ранијим прописима, један и исти управни суд имао је разне просторне надлежности с обзиром на предмет који суди. Београдски управни суд, на пример, по § 59 закона о пословном реду, имао је три просторне надлежности; једну ако је у питању административни спор против акта власти унутрашње управе, другу ако је у питању спор финансијске природе и трећу ако се ради о суђењу монополске или дисциплинске кривике. У пракси ова распарчана надлежност стварала је приличних тешкоћа; било је изгубљених спорова само на питању надлежности а сукоби о надлежности између судова били су свакодневни. Разграничењем просторне надлежности управних судова тач. 5 § 24 финансијског закона за 1933/34 годину све ове тешкоће су престале, што је очигледна добит за брже пословање управних судова. —

Чл. 7.

Сваки управни суд има једног претседника и потребан број судија.

Они се постављају Краљевим указом на предлог Министра правде од двоструког броја кандидата које изабере Државни савет. Кандидација претседника врши се одвојено.

Закон о изменама и допунама од 7 јануара 1929 године.

Сваки управни суд има једног председника и потребан број судија.

Они се постављају Краљевим указом на предлог Министра Правде.

— Потребан број судија за поједине судове утврђује Министар правде, пошто то није учињено законом. Али како управни суд суди у одељењу од тројице судија од којих један претседава (чл. 8) то сваки управни суд мора имати поред претседника бар још две судије. —

Чл. 8.

Управни суд решава у одељењима од тројице судија, од којих један претседава. Распоред судија у одељења врши се коцком за сваку годину унапред. Одељењима претседавају председник и унапред одређене по рангу најстарије судије.

Закон о изменама и допунама од 7 јануара 1929 године.

Управни суд решава у одељењима од тројице судија од којих један председава. Распоред судија у одељењима врши председник односно његов заменик. Одељењима председавају председник и напред одређене по рангу судије.

— Управни судови у Београду и Загребу имају по три одељења, управни суд у Сарајеву два одељења а управни судови у Дубровнику, Скопљу и Целју по једно одељење, према данашњем стању.

Распоред судија у одељења врши се, према § 23 закона о пословном реду, на крају сваке године за наредну годину. Овај се распоред саопштава Министру правде и Државном савету ради знања. Распоред се може мењати у току године али под условима изложеним у §§ 9 и 10 закона о пословном реду, пошто ови прописи, који важе за Државни савет важе и за управне судове с обзиром на § 25 закона о пословном реду.

Судије и остали судски органи управних судова могу бити изузети или искључени од суђења по једноме одређеном спору. За овај случај није ништа предвиђено у овоме закону ни у закону о пословном реду, па се према наређењу § 58 закона о пословном реду имају применити односне одредбе закона о грађанском парничном поступку. Ове су одредбе садржане у §§ 15—24 грађанског парничног поступка и имају се применити при суђењу административних спорова. При суђењу дисциплинских кривица, према одредби § 205 чиновничког закона, имају се применити одредбе §§ 28—38 кривичног судског поступка.²²⁾

²²⁾ Одредбе за искључење и изузеће судија:

а) по грађанском парничном поступку:

§ 15 — Судија је искључен од судијског пословања у стварима:

1) у којима је сам парнична странка или у погледу којих је он са једном од парничних странака у одношају саовлашћеника, саобавезника или регресног обавезника, или у којима је он једној парничној странци веровник или дужник;

2) своје жене и ако је брак разведен или растављен или своје заручнице;

3) оних лица с којима је сродан: по крви у правој линији ма до којег степена, у побочној линији до четвртог, а по тазбини до другог степена и ако брак више не постоји;

4) у којима је парнична странка његов поочим, помајка или усвојеник, хранилац или храненик;

5) у којима је једна парнична странка судији крштени кум, или ако судија којој парничној странци или који парничар судији децу крсти;

6) у којима је судија био или је још пуномоћник или словођа или старалац (штитник или скрбник) или стараник;

7) у којима је као судија нижег или избраног суда донео одлуку или је иначе о спорној ствари дао своје правно мишљење;

8) у којима је парнични пуномоћник лице с којим је судија сродан по крви у правој линији до ма којег степена а у побочној линији или по тазбини до другог степена.

§ 16 — Кад постоји који од разлога наведених у § 15 судија мора о томе известити старешину суда и тражити да га суд искључи из суђења, ма да странка не би захтевала да се он изузме.

Када постоји један такав разлог искључења за старешину суда, он мора о томе известити свога заменика, а ако овога нема онда старешину непосредно претпостављеног му суда.

§ 17. — Свака странка може тражити да се судија изузме од суђења из свих разлога наведених у § 15 као и онда ако има довољно разлога да се посумња у његову непристрасност, што ће се узети нарочито када је једна парнична странка лице које судији или његовим сродницима (§ 15 бр. 3), има да суди по већ поведеној парници.

§ 18 — Изузеће судије треба странка да изјави поднеском или усмено у записник, код онога суда којему судија припада. При том странка има тачно да наведе околности на којима оснива изузеће.

Судија који се изузима треба да се изјасни о изузећу.

Странка која изузима судију из разлога пристрасности мора да учини вероватним околности, на којима оснива изузеће, ако их судија оспори.

Изузеће судије из разлога пристрасности мора странка тражити пре но што се упусти у расправу пред овим судијом или већем, чији је он члан, или пре него што пред њима стави који предлог. Доцније сме странка тражити изузеће из разлога пристрасности само ако за такав разлог тек касније сазна или ако такав разлог тек касније наступи.

§ 19 — Ако суд нађе да странка тражењем изузећа иде само на одуговлачење поступка или на изигравање сталног распореда послова, онда ће тражено изузеће одбити, а странку, која га је предложила, осудити на новчану казну (§ 268).

§ 20 — Судија, против којег је тражено изузеће, сме док се правноснажно не одлучи о томе, радити само такве послове који се не могу одложити, а нема ко да га замени.

§ 21 — О предлогу изузећа судије код среског суда, одлучује томе суду претпостављени окружни суд. Припада ли судија, чије се изузеће тражи, којему зборноме суду, онда одлучује исти зборни суд. Ако би иступањем тога судије надлежни зборни суд постао неспособним да одлучи о изузећу, одлучиће непосредно претпостављени суд.

Ако судија призна основ изузећа може му старешина суда поставити заменика. У таквом случају није потребна одлука по првоме ставу.

§ 22 — О изузећу одлучује се закључком без претходне усмене расправе. Надлежни суд може, пре него што одлучи, наредити извиђаје и преслушање.

§ 23 — Одлука, којом се уважава изузеће, не може се побити а има се саопштити старешини суда, којему припада изузети судија. Кад је старешина којег среског суда изузет, саопштиће се одлука старешини претпостављеног окружног суда. Кад је изузет претседник зборног суда, одлука ће се саопштити његовом заменику; а када је изузет претседник зборног суда са свима члановима тога суда одлука ће се саопштити претседнику зборног суда вишег степена.

§ 24 — Наређења §§ 15 до 23 односе се и на записничаре као и на особље судске писарнице. О предлогу изузећа пуноважно одлучује старешина суда, којему су ти органи подређени.

Други судски органи, ако се према странци нађу у одношају који би судију искључио од вршења његовог пословања, треба тај одношај да јаве старешини суда, који ће наредити да ли се ти органи имају уздржати од вршења свога пословања.

Против ових одлука старешине суда нема места правном леку.

б) по кривичном судском поступку:

§ 28 — Не може као судија радити лице:

1) које је кривичним делом оштећено;

2) које је с окривљеником или оштећеником или браниоцем или тужиоцем у брачној свези, или је род по крви, у усходној или нисходној правој линији до ког било степена а у побочној линији до четвртог степена, а по тазбини до трећег степена закључно, или је с окривљеником или оштећеником у кућној задрузи;

3) које је окривљенику или оштећенику било крштени кум или од њега крштено било, или које од њих другоме децу крштава;

4) које с окривљеником или оштећеником или са браниоцем или тужиоцем стоји у односу татора, штићеника, старатеља, поочима, помајке, посинка, поћерке, хранитеља и храненика;

5) које је било сведок истог дела ван службеног посла или је у истом кривичном предмету било испитано као сведок или је дало вештачко мишљење; и

б) које је у истом предмету радило као тужилац или као полицијски чиновник или као бранилац окривљеника или као заступник приватног учесника или приватног тужиоца.

§ 29 — Не може судити ни онај, који је у истом предмету вршио извиђајне или истражне радње у поступку пре главног претреса, или је суделовао при изрицању раније пресуде, која је поводом правног лека поништена.

Као судија код виших судова искључен је и онај, који је у истом предмету код нижих судова радио као судија или тужилац или бранилац.

§ 30 — Чим судија сазна за који од основа за искључење, предвиђених у §§ 28 и 29 дужан је одмах известити свога старешину, а прекинути сваки даљи рад у томе предмету. Старешина наређује замену. Ако се ово деси старешини среског суда и ако је он једини судија у томе суду, о томе он одмах извештава надлежни окружни суд, који наређује замену.

§ 31 — Странке могу тражити, да се судија изузме у случајевима, предвиђеним у §§ 28 и 29 као и онда, кад су у стању показати такве чињенице, које доводе у сумњу непристрасност судије.

§ 32 — Захтев странке, да се судија изузме подноси се ономе суду, чији је он члан. Захтев мора бити поткрепљен разлозима који доводе до вероватноће основ, са кога се изузеће тражи. Због сумње у непристрасност судије изузеће се може тражити до започињања главног претреса у првом степену, а код вишег суда најдоцније на двадесет и четири сата пре претреса.

Ако се тражи изузеће целог суда, захтев се мора поднети најдоцније три дана по примљеном позиву за претрес у првом степену, а код вишег суда најдоцније двадесет и четири сата пре претреса.

§ 33 — Захтев за изузеће одбациће се као недопуштен, ако је поднет касно, ако није наведен ни један основ, са кога се изузеће тражи, или ако тај основ ничим није поткрепљен.

Овако се поступа и у случају, кад се изузеће тражи очигледно у намери, да се кривични поступак одуговлачи.

Овакав захтев одбацује суд. Судија чије се изузеће тражи, може суделовати у овоме решавању. Ако се тражи изузеће истражног судије, нарочито одређеног судије или среског судије, одбациће такав захтев сам тај судија.

§ 34 — О захтеву за изузеће судије осим случајева из § 33 решава исти суд, чији је члан тај судија. При решавању он не може суделовати. Ако због траженог изузећа или иначе у суду нема довољног броја судија за решавање, о томе решава први виши надлежни суд.

Ако се тражи изузеће истражног судије, нарочито одређеног судије или старешине среског суда, о томе решава надлежни окружни суд или виши суд, који је одредио нарочитог судију.

Ако се тражи изузеће целог окружног суда или његовог председника, о томе решава надлежни Апелациони суд. Тражи ли

Чл. 9

Председника управног суда замењује у председничким пословима најстарији председник одељења.

— Председник управног суда, према § 1 у вези § 25 закона о пословном реду, претставља управни суд пред свима властима, он води и надзире пословање суда и врши послове судске управе. У његовом одсуству све ове послове врши његов заменик. —

Чл. 10

Кад буде више одељења управног суда, решаваће спорове финансијске природе стално исто одељење.

— Делокруг одељења, у недостатку изричног прописа, одређује претседник управног суда за сваку годину унапред. При томе он мора имати у виду и пропис § 24 закона о пословном реду, по коме у одељењу за спорове финансијске

се изузеће целог Апелационог суда или његовог председника, о томе решава Касациони суд.

У решењу којим се уважује захтев за изузеће, назначиће се уједно судија или суд коме се ствар ради даљег поступања поверава.

Пре решења саслушаће се судија, чије се изузеће тражи. Ако он изјави, да је захтев за изузеће основан, није потребно доносити никакво решење.

§ 35 — Чим судија сазна за захтев да се он изузме, може он до решења захтева да се изузме предузимати само оне радње, које не трпе одлагања.

§ 36 — Решење је правноснажно, ако се њиме одобрава изузеће. Против решења, којим се изузеће не одобрава, било што је неосновано, било што је недопуштено, може се изјавити жалба у року од три дана. Ако се овакво решење односи на судију на главном претресу, може се оно побијати само правним леком против пресуде (§§ 336 бр. 5 и § 393 бр. 2). Виши суд казниће жалиоца или његова заступника новчано до хиљаду динара, ако је захтев за изузеће поднет очигледно из обести или у намери да се поступак одуговлачи.

§ 37 — И ако странке не траже изузеће, надлежни суд је дужан да решава о томе и онда, кад сам судија извести суд о каквом основу, који може да оправда његово изузеће или кад се јави сумња о томе, да ли тај судија треба по самоме закону да буде искључен.

§ 38 — За искључење записничара вреде наређења §§ 28 и 29 а за изузеће § 31.

О његовом искључењу или изузећу решава онај суд или судија, код кога он као записничар ради. Ово је решење правноснажно.

природе, треба да буду, по могућству, два члана из финансијске управне струке. Делокруг одељења може се изменити ако наступе случајеви наведени у §§ 9 и 10 закона о пословном реду с обзиром да, према § 25 пом. закона, ови прописи важе и за управне судове. Наредба о делокругу одељења доставља се Државном савету и Министарству правде ради знања а и објављује се. —

Чл. 11

За председника, потпредседника и чланове Државног савета могу бити постављени само они виши чиновници или јавни радници, који имају факултетску спрему и десетогодишњу државну службу или јавни рад. Најмање две трећине државних саветника морају имати диплому о свршеном правном факултету.

За председника и чланове управних судова могу бити постављени само они, који имају диплому о свршеном правном факултету и који су провели и то: за председника најмање десет година, а за судије најмање осам година чиновничке службе у судској или управној струци или као јавни правозаступници. Године проведене у разним овим струкама сабирају се.

— Општи услов за постављање на положај претседника, потпредседника и чланова Државног савета јесте да кандидат мора имати факултетску спрему. Шта више, по закону две трећине — дакле двадесет — чланова морају имати диплому о свршеном правном факултету. Према важности функције Државног савета, као врховног управног суда, било би потребно да сви чланови буду правници, али се ни законодавац из 1922 године није могао потпуно ослободити традиције, по којој се Државни савет сматра као политичко тело, услед чега је остављена могућност да и неправници могу ући у Државни савет. Ипак овим је законом обезбеђена већина правничком елементу у саставу Државног савета, чиме је знатно олакшано његово функционисање као врховног управног суда.

Државни саветници постављају се из реда државних чиновника или јавних радника. У првome случају кандидати морају бити виши чиновници, који појам не познаје данашњи закон о чиновницима, али се према ранијим прописима мора узети да су то чиновници од VI положајне групе па на више. Сем тога, они морају имати бар десет година државне службе, односно службе, која се сматра као државна. У другоме случају, поред општег услова — факултетска спрема — тражи се још и десетогодишњи јавни рад. Ово, разуме се, важи и за претседника и потпредседника Државног савета.

Према распореду звања у закону о чиновницима од 31 марта 1931 године, звање претседника Државног савета распоређено је у I положајну групу; звање потпредседника у

II положајну групу 1 степена и звање државних саветника у II положајну групу 1 и 2 степена. За постављење чланова Државног савета не важе ограничења из § 49 закона о чиновницима у погледу обавезне претходне службе у ранијим групама.²³⁾

За претседника и судију управног суда тражи се, по овоме пропису, поред дипломе о свршеном правном факултету још и чиновничка служба или правозаступнички рад и то: за претседника најмање десет а за судију најмање осам година такве службе или рада. Али је овај пропис у неколико измењен законом о чиновницима. Како је звање претседника управног суда распоређено, по распореду звања уз закон о чиновницима, у II групу 2 и 1 степена а звање судије у IV групу 1 степена до закључно III групе 1 степена, то је по ставу 2 § 49 пом. закона потребно, ако се на те положаје именује чиновник, да је исти провео у IV групи 2 степена три године. У погледу постављења адвоката на које се има применити став 4 § 59 закона о чиновницима, нема никакве измене с обзиром на § 339 истога закона.²⁴⁾ =

Чл. 12

Чланови Државног савета и управних судова могу бити уклоњени са својих места преведени у друга звања државне службе и у пензију стављени само на основу судске пресуде; али кад чланови Државног савета и председници управних судова наврше

²³⁾ Закон о чиновницима § 49 став 5 „На звање посланика на страни, помоћника министра, члана Државног савета и Главне контроле и редовног и ванредног професора универзитета може се поставити државни чиновник без обзира на групу у којој се налази, као и лице из слободне професије (§ 59)“.

²⁴⁾ Закон о чиновницима став 2 § 49 „На звања распоређена по групама од IV групе 1 степена закључно на више, чиновник може бити наименован, ако је у IV групи 2 степена провео три ефективне године. Ако је такво звање распоређено у више група, чиновник, наименовањем у то звање, може добити само најнижу групу тога звања, осим случаја ако долази са звања у ком је био на вишем положају. За даље напредовање у истом звању услов је да је у свакој претходној нижој групи тога звања провео најмање четири ефективне године, и да у вишој групи има упражњеног места.“

Закон о чиновницима: — став 4 § 59 „За пријем адвоката на звања судијска и државних тужилаца важе одредбе Закона о судијама редовних судова и Закона о државном тужиоштву.“

— § 339 (друга реченица) „Одредбе специјалних закона које у погледу службе у појединим струкама прописују још и нарочите рокове без којих се поједина звања не могу стећи, остају на снази поред одредаба из § 49.“

70 а чланови управних судова 65 година живота, или кад тако оболе, да не могу вршити своју дужност, морају се ставити у пензију.

Закон о изменама и допунама од 7 јануара 1929 године.

Чланови Државног Савета и управних судова могу бити уклоњени са својих места, преведени у друга звања државне службе и у пензију стављени Краљевим указом на предлог Председника Министарског Савета односно Министра Правде.

= Према овоме тексту нису потребни никакви нарочити услови да би управна власт употребила право уклањања, превођења у друга звања државне службе и пензионисања чланова Државног савета и управних судова. =

Чл. 13

Чланови Државног Савета и управних судова не могу бити тужени за свој судски рад без одобрења опште седнице Државног Савета. Они не могу бити без одобрења управног суда односно Државног Савета и без свога пристанка одређени да врше какве друге послове осим оних, који спадају у круг њиховога редовнога рада.

= Овим законским прописом дате су гаранције члановима управног судства према појединцима у погледу њиховог судског рада. Да би се један члан управног судства могао оптужити суду за свој рад, потребно је одобрење опште седнице Државног савета, па је на тај начин створена могућност да Државни савет дајући одобрење цени и основаност оптужбе. Ова гаранција је врло потребна да би се заштитио ауторитет управног судства бар према појединцу, кад већ то није било могуће према управној власти с обзиром на одредбе претходног члана. У опште узевши, то морамо овде констатовати, положај особља управног судства у нашем законодавству није довољно опредељен. Закони о уређењу редовних судова остављају га по страни, закони о организацији управних власти такође. Тако је ово питање увек отворено и у сваком случају спорно. Устав је управно судство ставио у одељак о управној власти из чега би се закључило да је оно управна власт, међутим с обзиром на функцију суђења оно би улазило у судску власт. Сад било да се управно судство сматра као судска или као управна власт, за статус особља је меродавна функција а она се састоји у суђењу административних спорова. Стога и баш с обзиром на ову функцију суђења, особље управног судства мора имати статус особља редовних судова. Ово би се морало изрично нормирати а не би се смело оставити тумачењу. Тако је у осталом ово уређено и у другим државама, где постоји управно судство. Надамо се да ће се, при до-

ношењу новог закона о Државном савету, чија се потреба давно осећа, имати у виду и ово питање.

И ако, према чл. 12 овога закона, управна власт може, по своме нахођењу, уклонити чланове управног судства, дефинитивно, она ипак с обзиром на овај пропис то не може учинити привремено. Члан Државног савета или управног суда мора вршити оне функције које су везане за његов положај, друге би могао вршити само по одобрењу Државног савета односно управног суда и по своме пристанку. =

Чл. 14

Дисциплинске казне за повреду службених дужности изриче над државним саветницима и управним судијама Државни Савет у својој општој седници. О дисциплинским кривицама води претходни извиђај, по захтеву Министра Правде, председник Државног Савета односно председник управног суда. Министар правде подиже и тужбе Државном Савету по дисциплинарним кривицама.

= Према овоме пропису општа седница Државног савета је дисциплински суд за чланове Државног савета и управних судова. Извиђаје по дисциплинским кривицама воде претседник Државног савета односно претседник управног суда, по захтеву Министра правде, који и тужбу подиже. И овде је закон, као и обично кад је у питању статус особља управног судства, непотпун, јер није утврђено које су дисциплинске кривице државних саветника и судија управних судова, нити је упутио на који други пропис. Због тога, и за овај случај, мора се прибећи аналогiji по § 59 закона о пословном реду. Питање је само да ли се може узети да је у томе пропису појмом „закон о судској организацији,“ обухваћен како закон о устројству редовних судова тако и закон о судијама. Ако би се узело да је тако, онда би се имао применити у погледу дисциплинских кривица и казни закон о судијама редовних судова. Ово свакако не би било противно духу закона а нарочито с обзиром на судијску функцију чланова Државног савета и управних судова. =

ОДЕЉАК ДРУГИ

НАДЛЕЖНОСТ СУДОВА

Чл. 15

Управни судови суде по административним споровима. Административни је спор само између појединца или правног лица с једне и управне власти с друге стране; а постоји онде, где је актом управне власти повређено какво право или какав непосредни лични интерес тужиоца, заснован на закону.

Постоји ли у даном случају овакав интерес оставља се суду на оцену.

= У претходном одељку видели смо, да су управни судови: Државни савет, као врховни управни суд (чл. 1 закона) и управни судови као првостепени управни судови (чл. 5 закона). Овим чланом утврђена је њихова стварна (апсолутна) надлежност у опште. Она је утврђена по тако званој методи генералне клаузуле, која се састоји у томе што закон да једну дефиницију административног спора а после се конкретни случаји подводе под њу. Према томе, увек ће бити надлежан управни суд када има административног спора. Супротна метода одређивања надлежности, била би метода набрајања, по којој се тачно наводе предмети, који се стављају у надлежност једне власти. Кад је надлежност одређена по првој методи суд има шире овлашћење при оцени своје надлежности, о чему ће бити говора уз чл. 20 овога закона.

Из законске дефиниције административног спора, која је дата у овоме члану, види се да су елементи административног спора ови: парничне стране, акт управне власти и повреда права или непосредног личног интереса заснованог на закону. У даљем излагању проучићемо ове елементе изближе, редом како смо их овде навели.

1) Парничне стране у административном спору. — Парничне су стране у административном спору појединац или правно лице као тужилац и управна власт као тужена страна. Не може бити тужилац у административном спору сваки појединац или правно лице, које би било неза-

довољно актом управне власти, већ само онај коме је тим актом повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону, који има, дакле, посебну легитимацију.²⁵⁾ Поред легитимације за тужбу тужилац мора имати и парничну способност по општем грађанском закону а ако је нема, мора бити пуноважно заступљен. Сем појединца или правног лица, тужилац може бити још и Главна контрола или нарочити орган, постављен у седишту управног суда, у случају спора предвиђеног у чл. 21 овога закона. Ово наводимо ради потпуности излагања, док ћемо положај и легитимацију ових тужилаца проучити уз чл. 21 закона.

Тужена је страна увек она управна власт, која је донела спорни управни акт. То мора бити управна власт, која доноси извршна решења односно против чијих решења нема редовног правног сретства, у смислу чл. 18 овога закона и § 114 закона о општем управном поступку. Ово исто важи и за самоуправне власти, пошто се према чл. 16 овога закона, под управним властима разумеју и самоуправне власти. Морамо на овоме месту напоменути да су самоуправне власти само оне, којима је Уставом признат тај карактер (чл. 88—97 Устава) и као таквим додељен извешан делокруг општег значаја, ограничен на извесну територијалну јединицу. То су по данашњим прописима само општине и бановине.

Сем парничних страна — тужиоца и тужене власти — у административном спору може учествовати, према чл. 29 овог закона, још и заинтересовано лице, коме би поништење управног акта било на штету. Положај овога лица детаљно је изложен уз чл. 29 закона, на који овим упућујемо.

2) Акт управне власти. — Према нашем излагању, акт управне власти је други елеменат административног спора. Не упуштајући се у теоријска разликовања акта управне власти, што не дозвољава ни циљ ни обим овога рада, ми хоћемо да истакнемо овде, да је наш закон усвојио само формалан појам акта управне власти. Другим речима, по нашем закону, акт управне власти је сваки акт који изда управна власт, и према томе је непотребно и разликовање по садржају или природи акта. Без утицаја је на постојање административног спора садржај или природа управног акта. Напротив, према појму административног спора, како нам је дат у овоме члану, важан је за његово постојање однос између тога акта и одређеног појединца. Тај се акт мора односити на једнога одређеног појединца лично, шта

²⁵⁾ „... При просуђивању легитимације (за тужбу)... управни суд се имао ограничити на извиђање да ли је тим административним актом повређено какво право или непосредни лични интерес О. Г. Б. или не...“ одлука Државног савета од 15 октобра 1931 год. бр. 35918 (— Протић стр. 66).

више он њему мора бити и предат (чл. 21 овога закона) како би га могао приложити уз евентуалну тужбу управном суду (чл. 22 овога закона). Дакле да ли је један акт управне власти елеменат административног спора или не цениће се по односу који постоји између тога акта и одређеног појединца. Ако је тај однос непосредан има административног спора, ако се стеку и остали елементи, а неће га бити ако је тај однос посредан. Тако због тога, што стоје у посредном односу према појединцима не могу бити елеменат административног спора: уредбе, правилници, наредбе као и решења општег значаја. То су акта управне власти безлична и стоје у посредном односу према појединцима, јер ће се на њих применити тек путем индивидуалних аката.²⁶⁾ Али и ако постоји потребан однос између управног акта и одређеног појединца за постојање административног спора, тужба може бити недопуштена. Ови случаји су наведени у чл. 19 овога закона на који упућујемо.

3) Повреда права или непосредног личног интереса заснованог на закону. — Трећи елеменат административног спора је, према нашем излагању, повреда права или непосредног личног интереса заснованог на закону. Ова повреда, као елеменат административног спора, мора бити произведена актом управне власти према одређеном појединцу или правном лицу. Закон разликује повреду права и повреду непосредног личног интереса заснованог на закону, па ће се и овде о њима посебно говорити.

Повреда права састоји се у томе: што се актом управне власти ништи једно право одређеног појединца или његова употреба ограничава,²⁷⁾ противно постојећим прописима, који ово питање регулишу. Није од важности какво је то

²⁶⁾ Одлука Државног савета бр. 21480 од 27 августа 1932 г. (Протић стр. 58) „... Овде не постоји административни спор... пошто се поднетом тужбом не напада никакав управни акт, који би вређао какво законско право тужиоца или тужиочев непосредни лични интерес заснован на закону, већ се тужбом напада Уредба о додацима на скупоћу, која у том погледу садржи опште норме и за сада њом се још не вређа никакво његово право или интерес. Тек применом такве уредбе може се евентуално доћи до истакнуте повреде права односно интереса појединца и само у таквом случају било би места тужби против управног акта који третира спорни случај применом означене уредбе...“

²⁷⁾ Одлука Државног савета од 21 марта 1931 год. бр. 21535 (Протић ст. 124) „По тужби К. Ш. инжењера из Београда противу решења Министра грађевина од 12 априла 1929 год. Д.Т.бр. 3472 због тога што је одбијен од тражења да се образује вештачка комисија по чл. 99 б) закона о државном рачуноводству ради вештачења радова... Државни савет је нашао:

право јавно или приватно, пошто закон о Државном савету и управним судовима не чини ову разлику. Главно је да постоји извесно право.

Повреда интереса је у томе: што је актом управне власти учињено нешто чиме је овај интерес доведен у питање делимично или сасвим. Али, док је повреда ма кога и ма каквог права елеменат административног спора, дотле повреда ма кога и ма каквог интереса то није. По закону то мора бити повреда непосредног, личног и на закону осно-

Из оспореног решења се види да је тужилац тражио да вештачка комисија образована по чл. 99 б) зак. о државном рачуноводству донесе одлуку о цени и количини зидања у цементном малтеру ван тунелског профила; о цени и количини избацивања из тунела материјала ван тунелског профила; о цени и количини набијања земље иза стубова мостова и пропуста по т. 91 ценовника радова, итд. Од тога тражења тужилац је одбијен оспореним решењем са разлога што овој комисији има места само тада када је потребно вршити поново преглед и испитивање свима вештачким сретствима одбачене испоруке, солидност извршених радова итд. а да то овде није случај; већ да је овде спор о праву на наплату за зидање ван тунелског профила, за избацивање материјала из тунела, набијање земље иза стубова мостова и пропуста по тач. 91 ценовника итд., за које је расправљање надлежан редован суд по чл. 13 уговора закљученог између тужиоца и државе.

Савет је нашао да ово решење не одговара закону. Питање које је према наведеном тужилац тражио да расправи вештачка комисија јесте: да она утврди количину зидања у цементном малтеру, количину избацивања материјала из тунела ван тунелског профила итд. и вредност тих радова по стручној процени, што су све техничка питања обухваћена у чл. 99 б) пом. закона под „итд.“ А овај пропис даје право тужиоцу да такав спор расправи вештачка комисија кад каже, да се незадовољна страна може користити вештачењем од стране те комисије, чему одговара и обавеза управне власти да на то пристане. Због тога и тиме што је тужилац одбијен од тога тражења *повређено је то његово право* засновано на томе пропису, да се настали спор у управном поступку расправи коначно, кад закон наређује да је одлука те комисије обавезна за оба уговорача. Тиме се хтело, да се наступело спорно техничко питање између уговорача у интересу службе одмах коначно ликвидира још у управном поступку, да се неоснованим поступцима и приговорима било једне или друге уговорне стране не би водили излишни спорови код редовног суда, а уговорни однос између странака због споре судске акције не би остао на штету државне службе дуже време неликвидиран....

Несумњиво је дакле, да је оспореним решењем повређено тужиочево право засновано на чл. 99 б) зак. о држав. рачуноводству, па се због тога и тужба има уважити.“

ваног интереса одређеног појединца. Иначе, то не мора бити неки интерес од нарочите важности и вредности; он може бити сасвим незнатан, шта више он не мора бити ни материјалан довољно је да је то просто морални интерес.

Видели смо да интерес мора бити непосредан, личан и на закону основан, али ови појмови нису у закону ближе одређени, већ је остављено суду да оцени постоји ли у давом случају такав интерес. У даљем излагању ми ћемо покушати да ове појмове ближе одредимо.

Под непосредним интересом разуме се онај интерес, који произлази из неке садашње правне ситуације појединца, тако да повреда тога интереса погађа појединца баш у тој правној ситуацији. Или обрнуто ова правна ситуација појединца биће враћена у нормално стање чим повреда интереса престане, што ће бити ако се поништи акт управне власти који је проузрокује. У овоме смислу, на пример, — непосредан је интерес учесника на лицитацији, који напада решење о уступању посла неповољнијем понуђачу, јер у случају поништаја тога решења он има могућности да сам добије посао.²⁸⁾

Лични интерес је онај интерес, који произлази из нарочите правне ситуације једнога појединца у којој се он налази у односу на акт управне власти, тако да је тим актом повређен појединац баш у тој њему својственој правној ситуацији. Такав је, на пример, интерес учесника на конкурс, који напада одлуку о избору.²⁹⁾

Интерес је заснован на закону или законит ако произлази из законског прописа, али се под законским прописом има разумети и сваки други општи пропис као и ранија индивидуална акта управних власти. =

Чл. 16

Под управним властима разумеју се и самоуправне власти.

= У смислу овога закона не може се сматрати за самоуправну власт свако тело, организација или корпорација,

²⁸⁾ Одлука Државног савета бр. 16824 од 2 јуна 1926 год. и бр. 2909 од 1 марта 1927 год. у збирци Илић - Радовановић књ. II стр. 213 и белешка уз ове одлуке на стр. 215.

²⁹⁾ Одлука Државног савета бр. 15002 од 14 децембра 1924 год. у збирци Илић-Радовановић I књ. стр. 77. „Исто тако кад министар распише конкурс за дотично место, онда је конкурент, који се за то место јавио, стављен према држави у један специјалан правни однос, чије решење задире и у интерес конкурента, те по чл. 18 закона о Државном савету и управним судовима има право на тужбу да спори правилност конкурса, доследно и имплементација на основу њега учињеног.“

која ужива извесну самоуправу за уређење извесних односа.³⁰⁾ Овај карактер према томе немају поједине признате

³⁰⁾ Одлука Државног савета бр. 15565 од 2 септембра 1926 године у збирци Илић—Радовановић књ. II стр. 259. — „Средишни уред за осигурање радника у Загребу поднео је жалбу Државном савету против пресуде управног суда, којом је поништено решење управног одбора Средишњег уреда за осигурање радника у Загребу, којим је обустављена исплата принадлежности Д. Х. равнатељу Округног уреда за осигурање радника за време док је био суспендован од службе тј. од 10 јануара 1925 год. до 27 марта 1925 године. Државни савет је нашао:

У смислу чл. 15 закона о Државном савету и управним судовима, управни судови суде по административним споровима, који према истој установи могу постојати само између појединца или правног лица с једне стране и управне власти с друге стране, а онде где је актом управне власти повређено какво право или какав непосредни лични интерес тужиоца заснован на закону.

Према чл. 16 истог закона разумевају се под управним властима и самоуправне власти.

Средишни уред за осигурање радника у Загребу, односно његови месни органи, нису ни управне ни самоуправне власти.

Средишни уред за осигурање радника основан је у смислу § 119. з. о. р. за спровођење осигурања радника према том специјалном закону, те је у смислу § 124 з. о. р. на начелу самоуправе заснована јавна установа. Средишни уред за осигурање радника је према томе додуше корпорација јавног права, пошто је његово устројство и деловање уређено законом а не вољом односно уговором појединих лица, но Средишни уред за осигурање радника није услед тога још никакво управно или самоуправно надлештво (власт) колико год он имаде право да врши у свом делокругу и некоја таква акта, која иначе редовно врше надлештва (прописивање приноса, прегледавање послова). Све ове функције односе се на редовито провођење осигурања, док му право изрицања казне због преступака з. о. р., заштитних мера, које имају баш карактер и битност власти, не постоји, јер је према закону то право пренешено на управне власти. Средишни уред за осигурање радника, услед тога, није ни подређен одредбама врховне државне управе (Министарству), као што су овој подређена државна надлештва, односно самоуправне власти, него само потпада под надзор Министарства социјалне политике, који надзор имаде ово Министарство у границама главе X закона, који говори о државном надзору над извођењем осигурања. Други органи државне управе, нарочито управне (полицијске) власти, према томе нису Средишњом уреду за осигурање радника ни надређени, нити воде над њима надзор.

Према томе у конкретном случају спор није настао између управне власти и појединца, који је повређен у својим правима и управни суд није био надлежан, да доноси пресуду по тужби већ се је имао огласити ненадлежним....“

верске заједнице, сталешке коморе болесничке благајне и сличне установе. По данашњем позитивном праву самоуправне су власти само општина и бановина, којима је то својство признато уставом и законима за одређени део државне територије.³¹⁾ =

Чл. 17

Државни Савет решава о жалбама против пресуда управних судова.

По тужбама против указа и министарских решења решава Државни Савет у првом и последњем степену.

= По нашем закону постоји двостепено управно судство но с тим да је изузетно Државни савет суд првог и последњег степена када решава по тужбама на указе, министарска решења, решења бана и других органа који доносе одлуке о службеним односима државних службеника према последњем ставу чл. 21 овога закона.

Поставило се питање је ли Државни савет надлежан да решава о тужбама против решења Министарског савета. Питање је решено негативно с обзиром на овај члан.³²⁾ У ствари Министарски савет није никаква административна надлежност те он и не доноси никакве индивидуалне одлуке.

³¹⁾ Уставне одредбе о самоуправама:

Чл. 84. — Бановине су управне и самоуправне јединице.

Нарочити закон одређује поделу бановина на срезове и општине.

Организација општинских управа и делокруг њиховог рада уређује се особеним законом по начелу самоуправе.

Поједине градске општине могу бити законом и на другој основи уређене.

Чл. 88. — У свакој бановини, као самоуправном телу, постоји бановинско веће и бановински одбор.

Чл. 96. — Општине су самоуправна тела. Њима се особеним законима могу ставити у дужност и акта управне власти и оне их врше под надзором одређених управних органа.“

³²⁾ Одлука Државног савета од 16 октобра 1923 г. бр. 10668.

„Бивши претседник финансијског суда у З. жалио се против решења Министарског савета од 9 октобра 1922 године, којим је у смислу чл. 22 закона о додацима на скупоћу њему као претседнику Финансијског суда, признат судијски додатак али тек од 1 октобра 1920 године. Државни савет је нашао: да на основу чл. 103 Устава и чл. 17 и 18 закона о Државном савету и управним судовима Државни савет решава само о жалбама против пресуда управних судова и о тужбама против указа и министарских решења. Како је тужитељ пак поднео тужбу против решења Министарског савета по истој тужби није надлежан донети решење. С тога је тужбу одбацио као ненадлежној власти поднету“.

Његове су одлуке или обична упутства односно овлашћења ресорним министрима како да поступе у извесном случају или су то акта општег карактера за која смо већ видели да не могу бити предмет административног спора.

Било је спорно питање је су ли министарска решења, и она решења, која су донета по наредби или овлашћењу министра, или су то само она која је потписао министар. Питање је решено позитивно.³³⁾ Према томе су министарска решења, у смислу овога закона, решења појединих одељења или дирекција Министарства, која потписују директори и начелници по овлашћењу министра те се и против њих може поднети тужба Државном савету. =

Чл. 18

Појединац, коме је право или непосредни лични интерес заснован на закону повређен незаконитим актом управне власти, има право жалбе само на једну вишу управну власт. Против одлуке те управне власти може поднети тужбу само управном суду. Ако је та власт министар, тужба се подноси Државном савету.

= У члану 15 овога закона изложени су, као што смо видели, елементи који су потребни за постојање административног спора, али није ништа речено о томе како се тај спор покреће. Начин покретања административног спора излаже се у овоме законском пропису. Према њему и ако би се стекли потребни елементи за постојање административног спора, спор се по правилу не би могао покренути односно поднети тужба управном суду против акта првостепене управне власти. Изузетно, тужба се може поднети против првостепеног акта кад је у питању указ или министарско решење донето у првом степену, решење бана или сваког другог органа, који доноси одлуке о службеним односима државних службеника, према последњем ставу чл. 21 овога закона. Иначе у сваком другом случају појединац, који није задовољан актом првостепене управне власти има право жалбе на једну вишу управну власт. Али не само да он има право жалбе него то право мора и да употреби, ако хоће да се користи установом административног спора, јер тужбу може поднети тек онда, кад је исцрпео своје право жалбе. Пошто другостепена власт донесе своју од-

³³⁾ Решење управног суда у Београду од 8 октобра 1929 г. бр. 16231:

„...Тужбом се тражи поништај решења Генералне дирекције пореза, која је одељење Министарства финансија па су њена решења министарска. По чл. 17 закона о Државном савету и управним судовима по тужбама против министарских решења решава Државни савет с тога је поменута тужба овоме суду, као ненадлежном упућена па се као таква има одбацити.“

луку појединац нема више права жалбе, јер оно постоји само на једну вишу власт а и у случају да он жалбу поднесе управна власт као ненадлежна не би је могла узети у поступак.³⁴⁾ Против другостепене одлуке може се поднети само тужба управном суду, ако иначе стоје потребни елементи за постојање административног спора. Другим речима, по нашем закону, један предмет има се окончати пред два степена управне власти, у колико постоје, и тиме је ограничено како право појединца на даљи редован правни лек у управном поступку, тако и надлежност управне власти да даље што у редовном поступку решава по овоме предмету. Противу овакве одлуке закон дозвољава само тужбу управном суду као ванредно правно средство.

Смисао члана 18 био је споран у теорији и у пракси поводом питања да ли може поднети тужбу против другостепеног акта управне власти и онај појединац, који

³⁴⁾ Одлука Државног савета бр. 27575 од 12 октобра 1932 — Против стр. 69:

„По тужби Б. М. противу решења Министра финансија од 14 јула 1932 год. бр. 17856, због тога што је одбијен од тражења пореског ослобођења земљарине за земљу додељену му по аграрној реформи, на коју се није населио, Државни савет је нашао:

Према чл. 18 закона о Државном савету и управним судовима, појединац коме је право или непосредни лични интерес заснован на закону повређен незаконитим актом управне власти, има право жалбе само на једну вишу управну власт. Против одлуке те управне власти може поднети само тужбу управном суду. По овоме пропису закона значи, да против решења другостепене власти може само тужити управном суду, а не жалити старијој власти трећег степена. С обзиром на то, та старија власт трећег степена не би била надлежна за решавање по жалби која би јој, противно наведеном чл. 18 ипак била поднета.

У овом случају, из оспореног решења види се да је по тражењу тужиоцем за пореско ослобођење на приход од земљишта, у првом степену донела решење бр. 1651 од 30 марта 1932 год. Катастарска управа у Великом Бечкереку. По жалби тужиоцевој против тога решења, Дунавска финансијска дирекција у Новом Саду, као власт другог степена, донела је своје решење бр. 2931-32. Како је тиме, према наведеном чл. 18 закона, био исцрпљен жалбени пут, правно сретство против решења Дунавске финансијске дирекције није могло бити жалба Министру финансија као власти трећег степена, већ само тужба управном суду. А пошто је тужилац ипак поднео жалбу министру, овај, зато што би у овом случају радио као власт трећег степена, није се могао упуштати у материјално решење по жалби, већ је жалбу имао одбацити као ненадлежној власти поднету. А кад је оспореним решењем по жалби решено у материјалном погледу, решење је ненадлежно донето, па се као такво има поништити.“

није својом жалбом изазвао доношење тога акта и који сматра да му је тим актом повређено право или непосредни лични интерес заснован на закону, или мора претходно против тога имати изјавити жалбу вишој управној власти. Тако на пример по једном спорном питању између лица А и лица Б, које је расправљала управна власт првостепена одлука која је донета у корист лица А док је по жалби лица Б исту изменила виша власт на штету лица А. Питање је сада да ли лице А има право да поднесе тужбу управном суду или се може односно мора жалити вишој власти да би испунило услов из чл. 18 закона за покретање административног спора. По једном мишљењу, он би морао претходно изјавити жалбу вишој власти, јер у овоме случају њему је повређено право или непосредни лични интерес тек овом, другостепеном, одлуком управне власти. Напротив, по другоме мишљењу, смисао члана 18 није тај, већ је по њему довољно да постоји акт другостепене власти па да тужбу могу поднети сва она лица, чије је право или непосредни лични интерес њиме повређен. Према томе, у нашем случају, лице А могло би поднети тужбу управном суду а не претходно жалбу вишој власти. Ово питање је расправио доцније Државни савет у смислу другог наведеног мишљења и у овоме погледу пракса је стална³⁵⁾

Према чл. 16 овога закона под управним властима разумеју се и самоуправне власти па би се члан 18 имао при-

³⁵⁾ У смислу овога излагања наводимо следећи случај из праксе:

„Управни суд у Београду решењем својим бр. 16610 од 26 новембра 1928 год. одбацио је на основу тач. 4 чл. 24 закона о Државном савету и управним судовима као недопуштену тужбу С. М. против Великог жупана Крушевачке области за поништај његовог решења бр. 5237/28 којим је поништио решење поглаварара среза Расинског бр. 19352/19. За ово своје решење управни суд је дао следеће разлоге: Тужбом се тражи поништај решења Великог жупана Крушевачке области бр. 5237 од 7 августа 1928 год. Оваква тужба тужиоца С. М. није допуштена са ових разлога: одлука Великог жупана Крушевачке области бр. 5237 од 7 августа 1928 год., чији се поништај тражи не карактерише коначну одлуку управне власти, већ се њоме у форми примедба ништи одлука среског поглаварара и дају директиве за поновну расправу спорне ствари по обавезним примедбама Великог жупана као више власти. Према томе поменуте примедбе Великог жупана, које не расправљају спорну ствар у форми коначне одлуке, не карактеришу за сада акт управне власти о повреди каквог права или каквог непосредног личног интереса тужиоца заснованог на закону у духу чл. 15 закона о Државном савету и управним судовима, услед чега се тужба изјављена против таквих примедба појављује као неумесна па се као таква има и одбацити“.

менити и на самоуправне власти. Тако против акта једне самоуправне власти имала би се изјавити жалба вишој самоуправниј власти, па би потом била могућна само тужба управном суду. Од овога је учињен изузетак у погледу управних акта општинских власти, јер се против таквих акта изјављује жалба надзорној власти према пропису § 29 закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима³⁶⁾ Исто тако и против првостепених акта бановине, као самоуправне власти, тужба се не подноси управном суду, као што је то раније био случај, већ се претходно има изјавити жалба на непосредно вишу власт — министра

Државни савет, међутим, по жалби тужиоца С. М. поништио је ово решење управног суда својим решењем бр. 8381 од 20 марта 1929 год. са следећих разлога:

„Према чл. 2 закона о општој управи, послове опште управе врши велики жупан у области а срески поглавар у срезу. Сваки од њих послове из своје надлежности врши самостално и за њих лично одговара (чл. 3). По чл. 18 тога закона, срески поглавар је непосредни вршилац опште управе у срезу и стоји под надзором обласног великог жупана. Из ових прописа разабире се да срески поглавар, по пословима из његове надлежности, решава самостално и за своја решења сам одговара. Та његова решења, као акта ниже власти, подлеже расматрању великог жупана, који опет решава самостално и чија су решења у овоме случају акта другостепене власти. Нити из наведених, нити из којих других прописа не може се извести закључак управног суда по коме велики жупан, кад решава по жалби на једно решење среског поглаварара, не доноси управни акт, него само ставља своје примедбе на ожалбено решење среског поглаварара. Такав закључак, поред тога што у закону нема основа, противан је и начелу економије у поступку.

У овом случају, срески поглавар донео је решење као власт првог степена у послу који спада у његову надлежност. По жалби на то решење, велики жупан, као хијерархијски старија власт, донео је по истом предмету своје решење, из кога излази да је то решење другостепене власти. Овим другостепеним решењем жалилац налази да је повређено његово право а то значи да постоје сви услови из чл. 15 и 18 закона о Државном савету и управним судовима за покретање административног спора. И кад су ти услови испуњени, управни суд је био дужан узети тужбу у поступак и расправити сам спор, у колико за то не би било других сметњи формално правне природе“.

³⁶⁾ Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима:

§ 29 — „Против управних аката општинских власти, којима се вређају права или непосредни лични интереси појединаца, у смислу чл. 18 закона о Државном савету и управним судовима, има места жалби првој претпостављеној управној власти...“

— према § 114 закона о општем управном поступку. На тај начин по управним актима општинске и бановинске самоуправе претходно решава по жалби управна власт и тек против акта ове власти може се поднети тужба управном суду односно Државном савету.

Овим се прописом уводи појам незаконитог акта управне власти што значи: да се један акт управне власти може нападати само због његове незаконитости а не и са којих других разлога. Али ово никако не значи да је незаконитост акта управне власти услов за покретање административног спора, јер та чињеница има баш да се утврди путем спора а за покретање спора потребно је, као што смо већ видели, да постоји акт управне власти. Супротно гледиште заступљено је у одлуци Државног савета бр. 23666 од 3 октобра 1928 год. — (в. ову одлуку у збирци Илић—Радовановић књ. I стр. 75, као и белешку код ове одлуке).

Чл. 19.

Тужба на управни суд, односно Државни Савет, није допуштена:

- 1) у стварима које спадају у надлежност редовних судова;
- 2) у дисциплинским стварима, у колико законом не би било друкчије одређено;
- 3) у стварима у којима су и у колико управне власти позитивним правом овлашћене да доносе решења на основи слободне оцене;
- 4) против управних послова редовних судова.

— Досадањим излагањем утврдили смо да административни спор постоји увек, када се стеку елементи потребни за његово постојање према чл. 15 овога закона. Али и ако постоји административни спор и ако би се исти могао покренути према одредбама чл. 18 овога закона, тужба није дозвољена у случајевима набројеним у четири тачке овога прописа. Пошто је недопуштено тужбе изузетак од правила садржаног у чл. 18 овог закона, то се има најдуже тумачити и тужба не би могла бити одбачена као недопуштена сем у ова четири случаја. Али и у овим случајевима, изузев тач. 4, тужба се мора узети у поступак ако је њен основ прекорачење власти, јер сваки акт управне власти мора испуњавати минимум законитости и у томе смислу, мора бити донет бар од надлежне власти.

По тач. 1 овога члана тужба није допуштена у стварима које спадају у надлежност редовних судова. На први поглед ово није јасно, јер се одмах намеће питање, које су то ствари што спадају у надлежност редовних судова а расправљају их управне власти својим актима. Надлежност редовних судова утврђује се законом, дакле, једна ствар спада у надлежност редовног суда када је законом тако

одређено. При таквом стању ствари није могуће, сем случаја прекорачења власти, да управне власти расправљају својим актима ствари из надлежности редовних судова. А баш за случај прекорачења власти, као што смо видели, и организован је административни спор па се за тај случај не би могла забранити тужба, као што би се то могло погрешно закључити из овога прописа. Па кад тако ствар стоји то значи да се овај пропис има друкчије разумети.

Ми смо раније видели, приликом проучавања елементарна административног спора (чл. 15), да је наш закон усвојио формалан појам акта управне власти. Према томе, кад је у питању постојање административног спора, садржина управног акта, разуме се у колико је индивидуалан, нема вредности. Главно је да је то акт донет од управне власти. Али кад је у питању допуштено тужбе онда, према нашем закону, садржина одређује, бар у прва три случаја овога члана, је ли тужба допуштена. У овоме погледу мора се узети у обзир већ класична деоба акта управне власти на акта власти и акта пословања. Према овој подели, акта власти су она која доноси управна власт као носилац јавне власти, вршећи јавну службу, и ову њену функцију ми смо једино имали у виду, кад смо у претходном ставу излагали да она не расправља ствари, које спадају у надлежност редовних судова. Акта пословања, међутим, то су она акта, која управна власт предузима као приватно правна личност ради постизања својих приватно правних циљева. Ова акта управне власти у ствари садрже њене изјаве воље у циљу заснивања приватно правних односа, док су само по форми акта управне власти. То долази отуда што управна власт само у форми акта може изјавити своју вољу па било да то чини као јавна власт, или као приватно правна личност. Па како суђење по приватно правним односима спада у надлежност редовних судова, то и тужба није допуштена против оваквих акта управне власти, који су у ствари изјава њене воље у приватно правним односима. У пракси, тужбе за расправу уговорног односа између управне власти и појединца одбацују се као недопуштене.³⁷⁾ Али, пошто су у при-

³⁷⁾ Одлука Државног савета од 29 априла 1931 бр. 24621/30 Протић стр. 74 — „По тужби инжењерског предузећа „Покрет“ из Београда, противу решења Министра грађевина од 8 марта 1930 год., М.Г.бр. 10342 због обрачуна полагања нормалних скретница, Државни савет је нашао:

Тужилац се у тужби тужи што је одбијен од тражења да му се цена за полагање скретница нормалног колосека, обрачунава по т. 217 ценовника по 2850.75 дин. у место по 850.75 дин. како то Министарство чини. Тужилац тврди да је у понуди његовој погрешком у преписивању стављено 850.75 дин. по комаду у место да стоји 2850.75 колико је требало да стоји. У одговору на ту-

ватно правним односима странке равноправне, тако да потпуно слободно располагају својим правима, наше досадашње излагање имало је само у виду ову ситуацију. Ако би, међутим, управна власт унела у своје приватно правне односе свој ауторитет јавне власти, тако да се њена изјава воље мора сматрати као заповест, равноправност странака била би поремећена. Изјава воље управне власти, у овоме случају, претстављала би прекорачење или злоупотребу власти а у сваком случају вређала би право или непосредни лични интерес друге стране заснован на закону. Са тих разлога, против овакве изјаве, мора се допустити тужба управном суду и ако би ствар, по којој је ова изјава учињена, спадала у надлежност редовних судова. У административном спору, који би се тужбом засновао, управни суд, разуме се, не би расправљао приватно правни однос, већ само законитост акта управне власти.³⁸⁾

жбу министар изјављује да су за овај случај одлучне јединачне цене у ценовнику понуде. Према овоме, спор је у томе да ли по уговору закљученом између тужиоца и државе цена по комаду за полагање скретница нормалног колосека износи 850.75 динара како тврди тужена власт или 2850.75 дин. како тврди тужилац. Спор је дакле о испуњењу обавезе из уговора, а за то питање није надлежан Државни савет према чл. 19 т. 1 закона о Државном савету и управним судовима. Стога је, на основу чл. 3, 17 и 24 тач. 1 у вези са т. 1 чл. 19 закона о Државном савету и управним судовима, Државни савет одбацио тужбу.“

³⁸⁾ Одлука Државног савета бр. 42631 од 24 фебруара 1928 — Илић-Радовановић друга књига стр. 226 — (в. и примедбу уз ову одлуку на стр. 229 иначе одлуке се наводи у изводу).

„Управа државних монопола закључила је са тужилачким друштвом „Јела“ инд. папира д. д. два уговора о испоруци папира. У првоме уговору од 3 августа 1921 год. предвиђена је у чл. 5 уговорна казна од $\frac{3}{4}\%$ за случај да цигар папир не буде испоручен на време а испоручилац се не би могао оправдати сметњом више силе. У други уговор од 25 јануара 1922 год. унета је одредба чл. 99а- зак. о државном рачуноводству о наплати 2% у корист инвалидског фонда за сваки дан продуженог рока.

Управа државних монопола наплатила је од тужилачком друштва административним путем и уговорну казну по првом уговору и казну закашњења по другом уговору, па је тај поступак као правилан одобрио и Министар финансија тужбеним решењем. Правилност овога решења има се ценити по сваком уговору одвојено.

Први уговор од 3 августа 1921 год. предвидео је редовну уговорну казну, која је једна приватно правна институција. Наплати уговорне казне има места тек пошто се редовним судским путем утврди, да је случај, који уговор предвиђа, наступио. Једна уговорна страна нема по закону овлашћења, да сама наплаћује

По овоме пропису дуго је искључивана управно судска контрола над полицијско-казненим одлукама, јер се сматрало да ове одлуке доноси полицијска (управна) власт, „у олози судске власти,“ и да су ствари по којима се доносе те одлуке из надлежности редовних судова. Такво гледиште је било заступљено и у одлуци опште седнице Државног савета од 1 јуна 1929 год. бр. 21287.³⁹⁾ После овакве одлуке поступак по кривицама, које извиђа и пресуђује полицијска власт код ње се и свршавао путем жалбеног поступка, а без контроле било редовног било управног суда. Законитост ових одлука због тога с разлогом је сматрана за сумњиву. И поред ове праксе број тужби против полицијско-казнених одлука редовно се повећавао а тако исто и нови закони стављали су у доста случајева у надлежност управне власти кажњавање прекршаја појединих закона. Како ово, тако и темељније проучавање суштине административног спора довело је до измене праксе утврђене одлуком опште седнице од 1 јуна 1929 год. Нова и сасвим супротна пракса уведена је одлуком опште седнице Државног савета од 29 априла 1933 год. бр. 13619 коју са разлозима ниже наводимо.⁴⁰⁾

уговорну казну по своме нахођењу, па такво овлашћење није имала ни Управа држав. монопола, која је према тужилачком друштву била у приватно правном уговорном односу и према њему имала само она права, која јој уговор даје. Извршујући пре сваке судске одлуке, путем своје власти, наплату уговорне казне Управа држ. монопола прекорачила је законом дату јој власт.... Према томе, тужбеним решењем неправилно је примењен закон, јер је Министар финансија био дужан наложити Управи држ. монопола да противзаконито задржану суму друштву поврати. А кад тужбеним решењем то није учињено, него је поступак Управе држав. монопола одобрен, решење је неправилно и противно закону па се као такво има и поништити.“

³⁹⁾ в. Одлуке опште седнице и нач. одлуке Државног савета од Мајсторовића и Давинића, стр. 233.

⁴⁰⁾ На основу чл. 14 Уредбе о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 5 септембра 1922 год. и чл. 4 закона о Државном савету и управним судовима од 17 маја 1922 год. Општа седница Државног савета донела је, ради једнообразности у јудикатури Државног савета своје решење бр. 21227 од 1 јуна 1929 год. о разумевању и примени чл. 15 и 18 у вези са чл. 23 и 24 односно са чл. 19 и 34 став 2 поменутог закона, пошто су одељења Државног савета о томе различито решавала а које решење гласи: да тужба није допуштена противу полицијско казнених одлука. То решење донесено је 1 јуна 1929 год. дакле за време кад је на територији Србије жалба противу одлука управне власти по иступним кривицама била допуштена редовном суду, и кад су у некојим областима наше државе одлуке

управних власти о полицијским казнама, према чл. 48 зак. од 22 октобра 1875 год. Л. Д. З. 36 по т. зв. Баховој патенти биле изузете од општих прописа за заснивање управног спора, дакле, док није било изједначено законодавство у томе погледу. Но после тога, донесен је закон о унутрашњој управи од 19 јуна 1929 године са изменама и допунама од 9 октобра исте године, којим је законодавство у овоме погледу изједначено, јер је по одредбама §§ 73 и 76 з. у. у. кажњавање грађанских лица, у колико оно не припада — судовима или другим властима, дато у надлежност управне власти и жалбе противу таквих одлука допуштене вишој управној власти па и тамо где су до сада биле допуштене редовном суду. Тиме су престале важити раније одредбе о томе па и поменути чл. 48 од 1875 године као и одредбе по којима су противу одлука управних власти по иступним кривицама жалбе била допуштене редовном суду. А услед тога постављено је и питање важности поменутог решења Опште седнице од 1 јуна 1929 године. Због тога је Државни савет у Општој седници, по саслушању два известиоца, проучио ово питање па је нашао:

Како се из изложеног види, престали су важити напред наведени изузеци за полицијско казнене одлуке па је и за њих наступила важност општих прописа за заснивање административног спора из чл. 15—18 закона о државном савету и управним судовима. У чл. 15 поменутог закона прописана је надлежност управних судова тј. да суде по административним споровима. Према истој одредби „административни је спор између појединца или правног лица с једне и управне власти с друге стране; а постоји онде где је актом управне власти повређено какво право или какав непосредни лични интерес тужиоца заснован на закону.“ Друкчије речено то значи, — кад год појединац или правно лице нађе да је одлуком управне власти повређено у своме праву или оправданом интересу може поднети тужбу надлежном управном суду — правило, које је изречено и у чл. 18 истог закона. То је дакле опште правило о надлежности управних судова. Та надлежност је, као што се види, одређена на један генералан начин а не набрајањем појединих случајева.

Но ова надлежност ограничена је чл. 24 односно 19 тога закона, у којима су набрајани таксативно случајеви кад је покретање административног спора код управних судова искључено. То су случајеви: 1) у споровима који спадају у надлежност редовних судова (тач. 1 чл. 19); 2) у дисциплинским стварима, у колико законом не би било друкчије одређено (тач. 2 чл. 19); 3) у стварима у којима су и у колико управне власти позитивним правом овлашћене да доносе решења на основу слободне оцене (тач. 3 чл. 19 у вези са ставом 2 чл. 34); 4) противу управних послова редовних судова (тач. 4 чл. 19). Према томе чим није ниједан случај из ових ограничења, управни суд је надлежан да по тужби расправља спор заснован противу сваке одлуке управне власти, у колико још специјалним законским прописима поједине врсте одлука не би биле од тога изузете. Па пошто ниједним

Потпуности ради морамо овде још додати да управна власт, вршећи полицијску службу, има извесног удела у кривичном судском поступку (на пр. §§ 92 и 93) и да по евентуалним одлукама у овим стварима не може бити тужбе. Ово са разлога што овде полицијска власт не поступа у сопственом делокругу, него или по наређењу судских органа или привремено — док судски органи не предузму радњу у своје руке — по законској делегацији или овлашћењу. Према томе евентуална тужба имала би се одбацити по овоме пропису.

По тач. 2 овога члана тужба није допуштена у дисциплинским стварима у колико законом не би било друкчије одређено. Повреде службених дужности и интереса службе, од стране самих службеника, претстављају дисциплинске кривице, које извиђају и суде, по нарочитом поступку, било непосредне старешине било нарочити судови. Са тих разлога не може се, по правилу, дозволити тужба управном суду али, ако би било прекорачења власти тужба је ипак допуштена.⁴¹⁾

законским прописом од тога нису изузете и полицијско казнене одлуке управне власти, то су и за њих управни судови надлежни тј. да по тужби засновани спор расправљају и противу таквих одлука. А ту надлежност одређује и чл. 23 истог закона кад каже: тужити се може: 1) што управна власт у своме акту није никако применила или није правилно применила какав закон или закониту уредбу; и 2) што у поступку, који је претходно, није водила рачуна о прописима поступка.

Са ових разлога Државни савет је нашао да се решење Опште седнице од 1 јуна 1929 год. бр. 21227 има преиначити, па је, на основу §§ 13 и 14 закона о пословном реду, у општој седници од 29 априла 1933 год. донео ово своје решење о разумевању чл. 15 и 18 у вези са чл. 23, 24 односно чл. 19 и 34 став 2 закона о Државном савету и управним судовима: И на полицијске казнене одлуке — у колико то није изузето специјалним законским прописима — има се применити чл. 15, 23 и 24 закона о Државном савету и управним судовима уз ограничење чл. 19 тач. 3 и чл. 34 става 2 пом. закона тј. и оне потпадају под управно судовање“.

⁴¹⁾ Одлука Државног савета бр. 18554 од 29 децембра 1933 год. „Жалба Б. Р. против решења управног суда од 29 децембра 1933 год. бр. 18554 којим је одбачена као недопуштена његова тужба против решења Краљ. банске управе Дунавске бановине II бр. 91827 од 12 јануара 1933 год. донетог по питању одређивања дисциплинског поступка против именованог Р. Б.

Пошто је проучио жалбу, ожалбено решење и остале акте, који се на овај предмет односе Државни савет је нашао да је ожалбено решење противно закону.

По тач. 3 овога члана тужба није допуштена у стварима у којима су и у колико управне власти позитивним правом овлашћене да доносе решења на основу слободне оцене. Ово значи, укратко речено, да управна власт при решавању једног предмета, није везана да под извесним условима реши ствар у одређеном смислу, већ да зависи од њеног нахођења како ће је решити. Овакво овлашћење не може се обухватити једним појмом или дефиницијом, оно се мора извести из прописа, који регулишу дани случај. Главно је, да у тим случајевима управној власти није унапред одређено како има да поступи. Тако на пример: по закону о чиновницима, чиновник може бити унапређен у вишу групу ако је поред осталог испунио и услове из § 49 пом. закона, али хоће ли бити унапређен зависи од слободне оцене министра. Он не мора унапредити једног чиновника и ако овај има све услове, који се за то траже. Напротив, ако је чиновник испунио услове за добијање периодске повишице, у групама где је има, он је мора добити. У последњем случају, управна власт има само да констатује постојање законских услова за задобијање периодске повишице а закон наређује да се иста има дати ако потребни услови стоје.

Као што се из овога излагања види, управној власти може бити одређено какво решење има да донесе у даном случају и тада је она везана. У томе случају тужба је допуштена. Напротив, тужба није допуштена ако управној власти није прописано како има решити једну ствар, већ је остављено да се она определи по оцени чињеница. Ипак

Тужилац у својој тужби побија цитирано решење банске управе, по питању одређивања дисциплинског поступка проти њему, тврдећи да Банска управа није била надлежна да донесе оспорено решење, јер да то право припада Министру унутрашњих послова. У тужби за то наводи односне разлоге.

Тужилац има недвојбено право да проти њему не доноси дисциплинске одлуке ко над њим такве власти нема. Стога је спор између појединца и власти, по питању да ли је конкретна одлука, која је проти њему донета, донета са стране власти, која на то право има, или пак над њим таквог права нема, већ је донета прекорачењем законом дате власти, увек па и у дисциплинским стварима, један административни спор у смислу чл. 15 закона о Државном савету и управним судовима, за чије су пресуђење надлежни управни судови односно Државни савет.

Стога је управни суд погрешно када је такву тужбу одбадио као недопуштену позивом на тач. 2 чл. 19 и тач. 1 чл. 24 закона о Државном савету и управним судовима у којима се ради о дисциплинским стварима, те стога није ушао у расправљање административног спора о законитости оспорене одлуке о ненадлежности тј. с прекорачењем власти банске управе која ју је донела.“

нама изгледа да је све ово разликовање у ствари излишно, јер и акта везана и неvezана морају се доносити по извесном утврђеном поступку и од надлежне власти. Па, према томе, ако је акт и слободне оцене а донет од ненадлежне власти, против њега је могућа тужба због прекорачења власти а тако исто ако је донет противно утврђеном поступку. Остаје дакле само то да је тужба недопуштена у колико би се њома нападало само решење (диспозитив) одлуке, јер је у овоме управна власт неvezана. Укратко, сваки акт управне власти везан је у колико је у питању надлежност и поступак па се и његова законитост, у томе погледу, може тужбом нападати, док је само решење у случају аката слободне оцене ван домашаја тужбе.

У четвртном случају, који предвиђа, овај члан, тужба није допуштена против управних послова редовних судова. Овај појам обухвата све оно што није суђење, тако ми под овим разумемо: вођење бирачких спискова, разних регистра и књига, разне наредбе за пословање судова као распоред особља, делокруг оделења итд. =

Чл. 20.

Државни Савет и управни судови сами решавају о својој надлежности.

= У закону о Државном савету и управним судовима одређена је стварна и месна надлежност управних судова. У стварну надлежност управних судова спада, према чл. 5 и 15 закона, суђење по административним споровима. Надлежност између Државног савета и управних судова разграничена је на тај начин што тужбе против указа и министарских решења решава Државни савет (чл. 17 и 18 овога закона), а управни судови тужбе против власти нижих од министра, сем случаја предвиђеног у следећем члану. Према томе, питање је ли за суђење надлежан Државни савет или управни суд решиће се с обзиром на то: да ли је тужбени акт донео министар или орган нижи од њега. Питање, да ли у опште у даном случају постоји надлежност — стварна — управног судства, решиће на основу овога прописа сам Државни савет односно управни суд с обзиром на прописе чл. 15 и 18 овога закона, јер је надлежност одређена генералном клаузулом, као што смо то већ истакли на своме месту. Месна надлежност управних судова одређена је у чл. 6 закона односно тач. 5 § 24 финансијског закона за 1933/34 годину на такав начин да је искључено ма какво спорно питање у томе погледу. =

ОДЕЉАК ТРЕЋИ
ПОСТУПАК КОД СУДОВА

Чл. 21

Тужба на управни суд односно Државни Савет (чл. 17) мора се поднети у року од тридесет дана после предаје решења управне власти. Тужба против указа подноси се Државном Савету у року од два месеца рачунајући од дана кад је указ објављен у Службеним новинама. Ако падне последњи дан рока кад суд не ради рок се продужује до првог радног дана.

Тужба се подноси суду или непосредно или преко поште на рецепис.

Министар финансија може у циљу заштите законитости и јавног интереса одредити у седиштима управних судова нарочите органе, који ће се јављати као тужиоци у име државе у оним случајевима, кад је управним актом повређен закон у корист појединца. Ако је повређен закон у корист појединца указом или министарским решењем, онда се у име државе јавља као тужилац код Државног Савета Главна контрола.

Финансијски закон за 1933/34 годину тач. 10 § 80 — „У члану 21 став 3 закона о Државном савету и управним судовима брише се последња реченица а место ње додаје се нов став 4 који гласи:

„Ако је повређен закон у корист појединца указом, министарским решењем, решењем бана, решењем команданта жандармерије, или одлуком које друге власти о службеним односима државних службеника, контрактуалних чиновника и дневничара грађанског и војног реда као и државних саобраћајних установа, онда се у име државе јавља као тужилац код Државног савета Главна контрола.“

— Појединац који сматра да му је актом управне власти повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону, ако жели да покрене административни спор за поништај тога акта, мора поднети суду тужбу у року од тридесет дана (не месец дана) после пријема тога акта. Ово важи и за Државни савет с том разликом што се тужба против указа подноси у року од два месеца, рачуна-

јући од дана објаве у Службеним новинама. Као што се из овога види рок за тужбу почиње тећи од дана предаје решења односно објаве указа у Службеним новинама. Није довољно дакле, да је решење само саопштено оно мора бити и предато како по изричном наређењу овога законског прописа, тако и зато да би га појединац могао приложити уз евентуалну тужбу, према наређењу чл. 22 овога закона. Предаја се мора извршити на начин прописан у глави четвртој закона о општем управном поступку.

По § 5 закона о продужењу важности одредаба досадашњих финансијских закона и закона о буџетским дванаестинама, који важи за доставу аката Главној контроли, све одлуке о службеним односима по закону о чиновницима и осталим службеницима грађанског реда, по закону о државном саобраћајном особљу и закону о устројству војске као и одлуке по чл. 122 закона о Главној контроли достављају се Главној контроли на рецепис, и рок за њену тужбу, предвиђен у чл. 21 закона о Државном савету и управним судовима, почиње тећи од дана потврде пријема на рецепис. Ово важи и за оне одлуке које се објављују у Службеним новинама.

У рок од тридесет дана не рачуна се дан предаје решења, према начелима грађанског парничног поступка, који важе и у овом случају с обзиром на пропис § 58 закона о пословном реду. Ако последњи дан рока падне у дан у који суд не ради тужба се може предати следећег радног дана без штетних последица. Поред недеље и државних празника, сматра се да суд још не ради и у оне дане, који су означени као верски празници у закону о празницима. Исто тако суд не ради и рокови не теку, за време судског одмора од 1 јула до 15 августа закључно а за то време, према § 27 закона о пословном реду, суд би радио само по евентуалним феријалним предметима, који до сада нису одређени за Државни савет и управне судове.

Пошто управно судски поступак није прост наставак или продужење управног поступка пред вишом инстанцијом, што се често заборавља, то се тужба има предати непосредно надлежном управном суду а не оној власти, која је издала тужбено решење. Овај законски пропис дозвољава још да се тужба преда пошти на рецепис на адресу суда и такву предају сматра као учињену непосредно суду. Иначе, ако се тужба преда којој другој власти, биће меродаван за оцену благовремености датум пријема у суду а не датум предаје тој власти.⁴²⁾

⁴²⁾ Одлука Државног савета од 7 јуна 1932 год. бр. 18262 — Протић стр. 78 —

„По тужби Поповића Манојла, полицијског писара у пензији, из Кратова, противу решења Министра унутрашњих послова,

Административни спор, како је дефинисан у чл. 15 овога закона, постоји ако је актом управне власти повређено какво право или непосредни лични интерес појединца заснован на закону, али административног спора, према овоме, не би могло бити, ако би био обрнут случај тј. ако би актом управне власти био повређен закон у корист појединца. За тај случај установљен је, овим законским прописом, нарочити спор за заштиту законитости. У овоме спору јавља се као тужилац у име државе нарочити орган, кога поставља у седишту суда Министар финансија. Али ако је закон повређен у корист појединца указом, министарским решењем, решењем бана по § 35 закона о банској управи⁴³⁾ или решењем команданта жандармерије или ма кога другог органа који доноси одлуке о службеним односима државних службеника тужбу подноси Државном савету Главна контрола. Како је ово донекле спор за заштиту законитости у јавном интересу, у колико би закон био повређен у корист појединца, није јасно зашто је та заштита поверена Министру финансија и Главној контроли. Ова нејасност наводи на идеју да се овде ради само о заштити материјалних државних интереса, о заштити државне касе, јер оба ова органа и Министар финансија и Главна контрола могу имати сазнање само о оним актима управне власти, која у ма коме погледу повлаче издатак из државне

Државни савет је нашао: по чл. 21 закона о Државном савету и управним судовима, тужба на управни суд односно Државни савет мора се поднети у року од тридесет дана после предаје решења управне власти и то непосредно или преко поште на рецепис.

Како се из акта спорног предмета види, да је тужиоцу оспорено решење предато 27 априла 1931 год. а тужбу за поништај поменутог решења он није упутио Државном савету непосредно или преко поште на рецепис у смислу чл. 21 закона о Државном савету и управним судовима, већ је исту погрешно упутио Министарству унутрашњих послова, тако да је у Државном савету примљена тек 12 јуна 1931 год. под бр. 22860, то је поднета тужба с обзиром на датум пријема код Државног савета неблагоприятно изјављена, па се као неблагоприятна има и одбацити.

Стога а на основу тач. 2 чл. 24 зак. о Државном савету и управним судовима, Државни савет је својом одлуком одбацио тужбу.“

⁴³⁾ § 35 закона о банској управи гласи:

„Бан поставља, премешта, унапређује, отпушта и пензионше све државне службенике до закључно друге групе III категорије.

Он може право постављања и отпуштања дневничара пренети и на потчињене старешине.“

касе, пошто су управне власти обавезне да им само оваква акта достављају. Достављање других каквих акта Министру финансија и Главној контроли, није законом предвиђено те она остају изван сазнања ових органа и према томе, ван домашаја њихове евентуалне тужбе. По овоме питању пракса је била колебаљива. У једном случају Државни савет је одбацио тужбу Главне контроле, јер је нашао да спорним актом управне власти није повређен материјални државни интерес, у коме би случају, једино, Главна контрола имала легитимацију за тужбу.⁴⁴⁾ Данас, Државни савет стоји на супротном гледишту тј. да није потребно за постојање спора из овога члана, да је актом управне власти повређен и материјални интерес државе у корист појединца, већ да је довољна ма каква повреда закона у корист појединца.⁴⁵⁾ Али

⁴⁴⁾ Одлука Државног савета бр. 40029 од 24 марта 1926 — Илић—Радовановић — I стр. 86 — (в. и белешку уз ову одлуку):

„По тужби Главне контроле противу указа којим је Д. Николић постављена за професора у I групи 2 категорије, Савет је нашао, да спорним указом није повређен материјални државни интерес.

Њиме је Д. Николић постављена за чиновника у 2 категорији, за коју има спрему, прописану у чл. 6 закона о чиновницима, а што јој се ни самом тужбом не спори. Материјални државни интерес био би повређен да је она постављена у прву категорију, за коју нема прописане спреме, али то овде није случај.

А пошто се Главна контрола, у смислу чл. 21 зак. о Државном савету и управним судовима, јавља код Државног савета као тужилац само у случају повреде интереса државног у корист појединца, а те повреде у овом случају нема, тужба се има одбацивати.“

⁴⁵⁾ Одлука Државног савета бр. 5520 од 13 јуна 1932 — Протић стр. 78 :

„По тужби Главне контроле противу указа донетог на предлог Министра социјалне политике и народног здравља, којим је постављен за шефа завода за рентгенологију у IV положајну групу 2 степена Ј. Др. С. шеф истог завода V положајне групе Државни савет је нашао да оспорени указ не одговара закону са ових разлога:

Неумесан је навод министров у одговору на тужбу, да Главна контрола није имала легитимацију за тужбу, у колико се истом оспорава постављење именованог у IV положајну групу 2 степена са звањем шефа завода за рентгенологију, пошто оспореним указом није нанета никаква штета државној каси. По чл. 26 тач. 3 закона о Главној контроли, ова је овлашћена, да у име државе подиже тужбе код Државног савета у случајевима предвиђеним законом о Државном савету и управним судовима. Чл. 21 закона о Државном савету и управним судовима предвиђа, да се код Државног савета јавља као тужилац Главна контрола ако је

треба приметити, да се како нарочити орган постављен у седишту суда од стране Министра финансија, тако и Главна контрола могу јављати као тужиоци у име државе, само у случају предвиђеном у овоме члану. Дакле само онда, ако налазе да је актом управне власти повређен закон у корист појединца. Они, према томе, не би имали легитимацију за тужбу због какве друге неправилности акта управне власти, којом не би био повређен закон у корист појединца. Тако не би била овлашћена на тужбу Главна контрола, ако је закон повређен на штету појединца већ тај појединац.

Сматрамо да би било потребно да се овај институт у новоме закону уреди на другој основи а у првом реду да се заштита законитости повери Министру правде и организује на оној основи на којој је организовано државно тужиоштво или државно правобраниоштво. =

Чл. 22

У тужби мора бити означен тужилац по имену, презимену, занимању и редовном боравишту, онда управни акт против којег је тужба управљена и поједине тачке због којих се тужи. У прилогу се мора поднети сам акт у оригиналу или препису.

Ако у тужби тужилац наведе да није могао добити никакво решење од надлежне управне власти за три месеца, рачунајући од дана када га је поновно нарочитим актом тражио, суд је дужан извидети да ли је његов навод истинит, па ако се истинитост навода утврди, узеће тужбу у поступак као да су захтеви тужиоца били одбијени од надлежне управне власти.

= У првоме ставу овога члана наведени су формални захтеви, које једна тужба мора испуњавати. Тужбу, која би била непотпуна у ма коме погледу тужилац има допунити у

повређен закон у корист појединца указом или министарским решењем. Овде, дакле, није предвиђено и наношење штете државној каси у корист појединца, како министар наводи у одговор на тужбу, већ је и сама повреда закона довољна па да се Главна контрола може појавити као тужилац код Државног савета. Према томе кад је именовани добио једно звање у IV положајној групи 2 степена које по распореду звања из § 346 зак. о чиновницима није предвиђено у овој групи, то је таквим поступком повређен закон у корист појединца, па је Главна контрола имала легитимацију за подношење тужбе против оваког указа о повреди закона у корист појединца. Тиме што је у IV положајној групи 2 степена предвиђено звање шефа одељења болнице а завод за рентгенологију при Општој државној болници улази у саставни део те болнице, па према томе, и шеф овога завода имао би бити постављен онако исто као што се постављају и шефови одељења болнице, не може се оправдати поступак министров при

остављеном року а по наредби суда. Ако по овој наредби не би поступио, тужба се одбацује као неуредна.⁴⁶⁾

Поред формалних захтева, које мора испуњавати тужба, по овоме закону, она мора још бити таксирана по закону о таксама. Ова такса је предвиђена у Тар. бр. 52 зак. о таксама у вези § 12 закона о накнадним и ванредним кредитима уз буџет за 1932/33 год.,⁴⁷⁾ којим је измењен закон о таксама.

Према овоме пропису није довољно да се у опште поднесе тужба против једног акта управне власти, већ се у њој мора навести у појединим тачкама због чега се тужи. Ово није само једна формалност, већ је од нарочите важности за доношење судске одлуке по тужби, јер суд мора распра-

доношењу оспореног указа, с обзиром на пропис § 347 зак. о чиновницима где се прописује како се имају распоредити звања која су остала непоменута у § 346 закона о чиновницима. Стога, кад звање шефа завода за рентгенологију није по распореду звања предвиђено у IV положајној групи 2 степена, то именовани није могао бити оспореним указом постављен у ову групу са звањем шефа завода за рентгенологију сходно §§ 48 и 346 закона о чиновницима.....“

⁴⁶⁾ Одлука опште седнице Државног савета бр. 7914 од 27 фебруара 1925 год. Илић—Радовановић I стр. 24.

„По тужби уз коју није приложен управни акт против кога је тужба поднешена, тужилац се има на основу чл. 22 закона о Државном савету и управним судовима у вези § 97 грађ. суд. поступка позвати наредбом, да у одређеном року поднесе управни акт против кога се тужи, па тек по истеку одређеног рока, ако тужилац управни акт не би поднео, има се донети одлука, којом се тужба одбацује као неуредна.“

⁴⁷⁾ Закон од 23 децембра 1932 год. о накнадним и ванредним кредитима уз буџет државних расхода и прихода за 1932/33 год. (Сл. новине бр. 300—СХП 1932).

§ 12 — 2) Тар. бр. 52 таксене тарифе закона о таксама мења се и гласи: „Тар. бр. 52 —

1. За жалбе (тужбе) изјављене Државном савету или управном суду противу одлука или рада свих административних власти према укупној вредности спорног предмета 1%.

2. Ова такса не може бити мања:

а) за жалбе (тужбе) изјављене Државном савету од динара 200.—

б) за жалбе (тужбе) изјављене управном суду од динара 100.—

3. Ако је предмет спора непроцењиве природе плаћа се:

а) за жалбе (тужбе) изјављене Државном савету дин. 400.—

б) за жалбе (тужбе) изјављене управном суду дин. 200.—

Напомена. За жалбе (тужбе) које државни службеник подноси Државном савету противу одлука, којима му је повређено

административни спор у обиму тужбе и не може ићи ван тога.⁴⁸⁾

Пошто се, према овоме пропису, тужба подноси против одређеног акта управне власти, то се једном тужбом може нападати само један акт управне власти.⁴⁹⁾ Ако би,

какво право као државном службенику не плаћа се ова такса унапред. Ова ће се такса накнадно наплатити само у случају ако Државни савет буде одобрио одлуку противу које је жалба (тужба) поднесена.

Наплату ће наредити односно извршити она власт, која је прву одлуку донела.....“

⁴⁸⁾ Одлука Државног савета од 19 новембра 1931 год. бр. 32246 — Протић стр. 95:

„По жалби Монгер Јулије и Љубице, из Сплита, противу пресуде управног суда у Дубровнику од 15 јуна 1931 год. т. 24-30-7 због грађевне дозволе дате Смолчић Влади, из Сплита, — Државни савет је нашао да пресуда управног суда не одговара закону са ових разлога:

У овоме случају суд је схватио да је спор само у томе: да ли општина као грађевна власт може после издане једне извршне грађевне дозволе по жалби градиоца накнадно одобрити једну већ изведену радњу на истој градњи, која је различна од издате грађевне дозволе, односно да ли она може по молби да мења једну своју ранију извршну одлуку, па је нашао да то општинска власт може због тога што нема ни једног законског прописа који би то забрањивао, итд. Међутим, овде се спор не састоји само у томе. То се види из саме тужбе као и из жалбе поднешене банској управи по којој је донесена нападнута њена одлука. Наиме, у њима се тврдило, да је у извршној грађевној дозволи била утврђена висина куће која се није смела по закону прекорачити, а да је овом другом дозволом одобрена већа висина него што је била извршном дозволом установљена односно него што то закон допушта. Према томе, поред оног питања о могућности измене већ издате грађевне дозволе, спор је покренут и о томе, да ли је овом другом грађевном дозволом повређен закон односно грађевни правилник, па се и то питање имало пресудом расправити. Зато је и нетачна констатација у пресуди, да тужилац у спору, поред приговора законске недопуштености измене грађевне дозволе, није истакао никакву повреду закона. Па како овде спор о реченој законитости одлуке бан. управе није расправљен ожалбеном пресудом, то се и ова пресуда с тог разлога има поништити.“

⁴⁹⁾ Одлука Државног савета од 7 септембра 1928 год. бр. 28000 — Илић—Радовановић I стр. 94 —

„Милан Т. Несторовић, дрогериста из Београда, поднео је једну тужбу противу десет разних решења Министра народног здравља, којима је дато одобрење за отварање апотеке у Београду и Шапцу разним лицима.

међутим, тужба била поднета против више аката управне власти њу тужилац има да саобрази закону по наредби суда,⁵⁰⁾ у противном морала би се одбацити као неуредна.

Административни спор се покреће против акта управне власти, којим се вређа право или непосредни лични интерес тужиоца заснован на закону (чл. 15) али се може догодити да управна власт по извесном предмету неће да донесе или изда свој акт. У другоме ставу овога члана омогућава се покретање административног спора и за случај да управна власт неће да изда никакав акт, већ оставља ствар нерешену. У томе случају појединац мора тражити од управне власти у два маха да му изда решење па кад после другог тражења прође три месеца а он не добије решење, може се тужбом обратити управном суду. Суд има ово да провери, и ако утврди да решење није издато узмеће као да је тужилац био одбијен од тражења и с обзиром на такво решење судити спор. Интересантно је да Државни савет тражи у овоме случају од тужиоца да поднесе доказе о томе да му није издато

Државни савет узевши ову тужбу у оцену са гледишта §§ 93, 94, 95 и 96 грађ. суд. поступка констатовао је:

Да је тужилац изјавио једну тужбу на десет разних самосталних управних аката Министра народног здравља, дакле десет разних спорова, који се имају сваки за себе извијати и судити, покренуо једном тужбом.

Поред тога у сваком овом спору како тужиоци тако и тужени су разна лица. Тако поред тужиоца Несторовића има још тужилаца, који за све ове спорове нису исти; а сем туженог Министарства народног здравља постоји на туженој страни увек као парничар и лице које је добило дотичну концесију.

Према томе, овде су у питању десет разних административних спорова између разних парничара.

Поред тога ови спорови имају и разне доказе, који се налазе у разним одговарајућим актима Министарства народног здравља и ови се докази за сваки спор односе и на разна лица.

Са изложених констатација, Савет је нашао да је ова тужба према поменутом § 96 грађ. суд. поступка неуредна.

Затим је савет нашао, да овде није случај из § 97 Грађ. суд. поступка по коме би се тужба могла допустити, већ да се иста као таква има одбацити.“

⁵⁰⁾ Одлука опште седнице Државног савета од 20 и 22 јуна 1931 год. бр. 25305 — Давинић-Мајсторовић стр. 352.

„По § 58 закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 29 маја 1929 год. а на основу § 96 закона о поступку судском у грађанским парницама од 20 фебруара 1865 године, више спорних предмета, а разног основа, као и више предмета, који су једног основа, но разнородне доказе за себе имају, не могу се једном тужбом тражити. Тужбе које не одговарају овоме пропису, имају се слати тужиоцу на допуну.“

решење.⁵¹⁾ Сматрамо да је ово гледиште погрешно из простог разлога што управна власт неће хтети да пружи ни овај доказ тужиоцу, кад неће да решава по његовом тражењу. На овај начин могао би појединац бити лишен могућности да тражи управно судску заштиту, јер без акта управне власти или доказа да такав акт није могао добити не би био у стању да покрене административни спор. То закон свакако није хтео, нити се из текста и смисла његовог то може извести. Напротив, закон је хтео да омогући административни спор и у случају кад управна власт неће да изда решење, не тражећи за то ништа више, сем да појединац наведе у тужби да није могао добити решење управне власти и ако га је два пут тражио и да је од последњег тражења протекло три месеца.

Ако је тужба поднета на овај начин, без управног акта, а управна власт пре доношења судске пресуде изда решење, тужилац је дужан, према § 32 зак. о пословном реду, да у року од 15 дана изјави суду остаје ли при тужби или је задовољан решењем, у противном сматраће се да је задовољан и поступак по тужби обуставиће се.⁵²⁾

По себи се разуме, да се административни спор без акта управне власти, а по пропису овога члана, може засновати само у оном случају у коме би се могао засновати да је акт и издат. Дакле, потребно је да су испуњени услови, предвиђени у чл. 15 и 18 овога закона, у погледу постојања и покретања административног спора. Према томе, ако првостепена управна власт неће да изда управни акт, а није та власт

⁵¹⁾ Одлука Државног савета од 10 новембра 1926, бр. 30022, Илић-Радовановић I стр. 71 и белешка на стр. 74.

„Анастас С. Стојановић, из Кичева, тужио се Државном савету стога, што му Министар правде није издао решење по његовој тужби противу председника Битољског првостепеног суда.

Државни савет је нашао да тужбу не може узети у поступак, а то стога што тужилац није поднео никаквих доказа о томе, да је од Министра правде у два маха безуспешно тражио решење по његовој тужби, и да је од другог тражења прошло три месеца.

Међутим други став чл. 22 закона о Државном савету и управним судовима тражи, да се о горе наведеним условима поднесу докази па кад Савет утврди да су ти услови испуњени тек онда ће тужбу узети у поступак. У овом случају није поступљено по наведеном законском пропису, па се тужба има одбацити као неуредна.“

⁵²⁾ § 32 закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима гласи: „Ако је тужба подигнута код управног суда зато што управна власт није хтела издати тужиоцу никакво решење (чл. 22 закона о Државном савету и управним судовима), па би управна власт у међувремену од подизања тужбе до одлуке суда издала своје решење, тужилац је дужан у року од 15 дана

министар, појединац не би могао водити спор по овоме пропису, већ би се морао обратити претпостављеној власти за потребно наређење нижој власти. =

Чл. 23

Тужити се може:

1) што управна власт у своје акту није никако применила или није правилно применила какав закон или закониту уредбу;

2) што у поступку, који је претходио, није водила рачуна о прописима поступка.

У тужби се имају навести, односно приложити, докази у оригиналу или препису.

Доказна сретства могу се подносити и на првом рочишту.

= Ако су испуњени услови за постојање административног спора (чл. 15) и за његово покретање (чл. 18), незаконитост акта управне власти може се тужбом истицати у два правца: а) у погледу примене закона на конкретан случај и б) у погледу поступка, који је претходио доношењу акта.

а) У погледу примене закона може се тужити што закон у опште није примењен или што је неправилно примењен. Под законом има се разумети поред уредбе, која је изрично поменута у овоме члану, још и сваки пропис општега карактера као што су: правилници, решења, расписи, наредбе итд. јер и по њима власти имају поступати. Али се тужба не би могла позивати једино на раније решене случајева, пошто се умесност захтева појединца увек цени у конкретном случају по постојећим прописима а не по одлукама власти у појединим случајевима.⁵³⁾

Овде треба још истаћи, да се у питању примене уредаба и осталих општих прописа може нападати тужбом и сама њихова законитост.

б) У погледу поступка, који је претходио доношењу акта, може се тужбом истицати да није вођено рачуна о његовим прописима. Управна власт доноси своје одлуке по једном унапред утврђеном поступку и у овоме погледу она је увек везана па и онда, када је овлашћена да доноси одлуке на основи слободне оцене. При оцени правилности поступка, међутим, мора се имати у виду онај поступак, који је прописан за дотични случај а ако таквог нарочитог поступка

да изјави суду да ли је тим решењем задовољан или пак остаје при тужби. У првом случају поступак се обуставља, у другом пак се има наставити. Ако тужилац у остављеном року од 15 дана не учини никакву изјаву, сматра се да је задовољан и поступак по првој тужби има се обуставити.“

⁵³⁾ Пресуда управног суда у Београду бр. 7541 од 30 марта 1927 год. — „Не може се уважити тужбени навод да је управна

нема, онда се примењује закон о општем управном поступку. Овај закон ће се применити и онда када је у чему и у колико непотпун нарочито прописани поступак.

Како је поступак, у опште узевши, гаранција за појединце да ће се управна власт при решавању њихових захтева кретати у границама закона, то и донета одлука није правилна ако није донета по утврђеном поступку. У овоме погледу управне власти су дужне у својим одлукама навести законске прописе на основу којих су их донеле. Ненавођење ових прописа претставља повреду поступка,⁵⁴⁾ ако се ни из осталих акта не би видело на основу којих је прописи одлука донета.⁵⁵⁾

Трећи и четврти став овога члана по своје садржају требало је да су ушли у састав чл. 21 и 22 овога закона. Према овим прописима за поједине тужбене наводе докази се имају навести у тужби, дакле у року од тридесет дана, у коме се року и тужба подноси, доцније навођење доказа било би неблаговремено. Само доказно сретство може се поднети и на првоме рочишту, тако на пример документа којима би се поткрепљивали докази наведени у тужби не морају се тужби приложити. Изузетно, према изричном пропису чл. 22 овога закона, решење које се тужбом напада мора се приложити тужби. =

Чл. 24

Суд ће одбацити одлуком без позива странака тужбе:

- 1) управљене против аката набројаних у чл. 19 тач. 1, 3 и 4;
- 2) уложене после истека рока;
- 3) против управних аката, против којих се могла изјавити жалба на вишу управну власт па није изјављена;
- 4) за које је очевидно да нису основане ни на каквом непосредном личном интересу заснованом на закону;
- 5) о којима је суд већ једанпут коначно решио.

= Поступак је код управних судова, по правилу, усмен и јаван, изузетно код Државног савета поступак је усмен

власт у идентичном случају нешто одобрила што тужбеним решењем одриче, пошто се умесност захтева појединаца уопште има ценити по постојећим законским одредбама а не по одлукама појединих власти у сличним случајевима.“

⁵⁴⁾ Пресуда управног суда у Београду бр. 6700 од 5 јуна 1926 год. — „Непозивање управних власти на законске прописе по којима доноси своје одлуке претставља повреду поступка.“

⁵⁵⁾ Решење Државног савета бр. 16641 од 26 новембра 1928 год. — „Ненавођење законских прописа у тужбеном решењу не претставља повреду поступка ако се види из осталих акта на основу којих је прописа исто донето а нарочито ако тај недостатак тужба и не истиче...“

само у случају § 47 став други закона о пословном реду иначе је писмен. Сем тога, закон је отступио од правила усмености и јавности поступка још у неким случајевима од којих је један предвиђен и у овоме пропису. По овоме члану тужба се одбацује без позива странака, зато што се истом не може покренути административни спор са разлога који леже у самој тужби. Ти разлози су наведени у пет следећих тачака:

1) Тужба је управљена против аката набројаних у тач. 1, 3 и 4 чл. 19 овога закона. У наведеним случајевима тужба није допуштена: а) у стварима које спадају у надлежност редовних судова; б) у стварима у којима су и у колико управне власти позитивним правом овлашћене да доносе решења на основи слободне оцене; в) против управних послова редовних судова. Све ово је објашњено уз чл. 19 овога закона на који овде само упућујемо. Пада у очи да у тач. 1 овога члана није наведен и случај из тач. 2 чл. 19 овога закона, што је изостало само омашком, јер не би било разлога да се у томе случају поступи друкчије но у три овде наведена случаја недопуштене тужбе. Тако је и у пракси узето.

2) Тужба је уложена после истека рока. Рок за тужбу предвиђен је у чл. 21 овога закона и према томе пропису она се има поднети у року од тридесет дана од дана пријема решења управне власти. Ово питање је детаљно изложено уз чл. 21 овога закона на који овде упућујемо.

3) Тужба је поднета против управног акта против кога се могла изјавити жалба на вишу управну власт па није изјављена. Да би се против једног акта управне власти могла поднети тужба управном суду, потребно је, по изричном пропису чл. 18 овога закона, да је то акт другостепене управне власти то јест да је донет по жалби. Тражи се, дакле, да је исцрпљен жалбени поступак, који је тим прописом ограничен на два степена управне власти. Против указа и министарског решења донетог у првом степену, као и против решења оних власти које решавају у првом и последњем степену може се поднети тужба управном суду односно Државном савету.

4) Тужба очевидно није основана ни на каквом непосредном личном интересу заснованом на закону. Већ у дефиницију административног спора, која је дата у чл. 15 овога закона, видели смо да улази као елемент административног спора повреда непосредног личног интереса заснованог на закону. Ова повреда интереса претставља овлашћење за појединца да може пред управним судом тражити поништај акта управне власти, јер је наш закон, као што смо то већ видели, усвојио субјективни административни спор. Закон, дакле, допушта спор за поништај управног акта због његове незаконитости, али тај спор може покренути само онај појединац који има неког интереса, који би тим

актом био повређен. Према томе, ако у даном случају нема тога интереса, онда по дефиницији не може бити ни административног спора, јер недостаје један од његових елемената наиме повреда права или непосредног личног интереса заснованог на закону.

5) Тужбу је суд већ једанпут коначно решио. То је случај пресуђене ствари и према томе, за наступање овога случаја потребно је да у даном случају постоји истоветност парничара, основа тужбе и тужбеног акта управне власти.

О случајевима, које смо овде побројали, управни суд је дужан да води рачуна по службеној дужности, према наређењу § 31 закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима.⁵⁶⁾ Ако се нађе да стоји који од ових случајева тужба се одбацује без јавног рочишта. =

Чл. 25

Суд по правилу доноси пресуду о тужби после јавно одржаног рочишта а на основу чињеница, које је утврдила управна власт.

= Поступак код управног суда је јаван а пресуда се доноси после одржаног рочишта сем изузетака, који су предвиђени у чл. 24, 26 и 27 овога закона. Изузетно од овога прописа поступак је код Државног савета писмен, према § 47 закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима. Поступак код Државног савета може бити усмен само у случају става другог § 47 закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима.⁵⁷⁾

⁵⁶⁾ Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима § 31. — „Кад управни суд прими тужбу и прибави списе, предмет се по одлуци председника упућује једном судији као известиоцу, који има тужбу да проучи и да поднесе седници писмен реферат. Тај реферат садржи ове податке:

1. да ли постоји случај из чл. 24 Закона о Државном савету и управним судовима;

(2 и 3 тачка изостављена).

О извештају судије известиоца решава суд посебним решењем да ли га прима или не.

Ако суд нађе да не постоји ни један од наведених случајева, он ће одлучити да се ствар пресуди у јавној седници и упутиће предмет секретару који утврђује дан рочишта у смислу чл. 28. Закона о Државном савету и управним судовима.“

⁵⁷⁾ Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима § 47. — „Државни савет по тужбама противу министарских решења и по жалбама противу пресуда управних судова, поступа, без присуства странака.

По царинским споровима и кривицама из Царинског закона, Државни савет ће одредити јавно рочиште, ако то тужилац односно жалилац у тужби односно жалби нарочито буде тражио или ако сам Државни савет нађе да је то потребно учинити ради

Административни спор није редован наставак поступка, који је вођен код управне власти по једном предмету, напротив он се заснива, као што смо видели, на нарочити начин и постоји под нарочитим условима (чл. 15 и 18 овога закона.). Путем административног спора има да се утврди, по наводима тужбе, да ли је један акт управне власти незаконит или не, и према томе да се тужба одбаци или уважи. Овај ће спор у својој суштини бити ревизија поступка управне власти на основу кога је донет нападнути управни акт. При оваквом стању ствари, разумљиво је, да суд мора водити рачуна о чињеницама, које је утврдила управна власт и да се пресуда не би могла оснивати на чињеницама које би први пут биле изнете у тужби. Другим речима, судска пресуда ће имати да утврди, је ли управна власт донела закониту одлуку с обзиром на чињенично стање које је имала пред собом. Тако се има и разумети реченица да се пресуда доноси на основу чињеница, које је утврдила управна власт. Али, ако се у тужби не могу истицати нове чињенице тужилац може, свим сретствима, доказивати да не стоји у погледу чињеница оно стање, које је управна власт утврдила. Он може дакле, побијати тачност и истинитост тих чињеница али не може побијати одлуку управне власти чињеницама, које нису биле изнете у управном поступку који је претходио доношењу те одлуке.⁵⁸⁾ Управна власт, такође, не би могла накнадним разлозима и објашњењима правдати доношење тужбене одлуке.⁵⁹⁾ =

разјашњења ствари. За дисциплинске кривице чиновника вреде одредбе главе X закона о чиновницима и осталим службеницима грађанског реда.“

⁵⁸⁾ Решење управног суда у Дубровнику бр. 54/25 од 26 марта 1925 год.

„... Управни суд има се ограничити само на контролу оних резултата до којих је дошла последња административна инстанца на основу чињеничног стања, које је њој стајало на расположењу а нема да претреса питања, која у административном инстанчном току нису била потакнута па према томе нити решена, као што има управни суд да пређе и преко оних чињеница које не спадају у чињеничном стању нападнутог решења...“

⁵⁹⁾ 1) Одлука Државног савета од 8 јуна 1926 год. бр. 13734. „... Управни судови могу правну правилност тужбом нападнутог решења разматрати само у оквиру решења како је донето то јест правилност разлога на којима се решење заснива а не и разлоге, који се сада у одговору на тужбу од стране тужене власти навађају у прилог одредби и законитости решења.“

2) Одлука Државног савета бр. 13226 од 17 априла 1926 год. Илић-Радовановић I стр. 184 — „... Неумесан је приговор (у одговору на тужбу) да је гледиште Државног савета у питању наплате статистичке таксе при извозу на очигледну штету др-

жаве и њених интереса. Државном савету — чл. 15 и 18 закона о Државном савету и управним судовима — стављено је у дужност да заштити појединца од незаконитих аката управне власти. Да је тужиоцу повређено право засновано на закону и да је тужбено решење противно и уставу земаљском и законима напред поменути јасно је изложено, па је Државни савет по закону позват да одбрани тужиоца од очите незаконитости, која је призната и у одговору на тужбу. Не може, дакле, бити ни речи о каквој штети држави и њених интереса, кад се враћа оно што је незаконито наплаћено...“

Чл. 26

Но, ако суд налази, да постоји у погледу утврђених чињеница противуречност у актима или да су у битним тачкама непотпуно утврђене или да се у управном поступку није водило рачуна о формама поступка, може одмах без позива странака донети пресуду да се управни акт поништи.

Управна власт је у томе случају дужна да изврши све оно што је управни суд наредио и да донесе нов управни акт.

= Према чл. 24 овога закона, видели смо, тужба се одбацује без позива странака ако се њом не може засновати административни спор — тач. 2, 3, 4 и 5 пом. члана или ако је у опште недопуштена — тач. 1 пом. члана у вези чл. 19 овога закона. У овоме случају, међутим, акт управне власти се ништи без позива странака, јер је његова неправилност тако очигледна да се не мора ни доказивати по редовном поступку. Да у даном случају има места примени овога члана утврђује се рефератом судије известивоца према § 31 закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима. Неправилност акта управне власти у случају примене овога прописа може бити у следећем:

1) Постоји у погледу утврђених чињеница противуречност у актима.⁶⁰⁾ — Сваки акт управне власти мора се оснивати на извесним чињеницама, које су изазвале његово доно-

⁶⁰⁾ Одлука Државног савета бр. 7928 од 1 јуна 1927 год., Илић-Радовановић I стр. 108. — „По тужби Давида Димитријевића из Скопља, противу решења Министра финансија, због тога што је ово решење у супротности са актима, Савет је нашоа, да тужбено решење не одговара закону са следећих разлога:

Тужбеним решењем Министар финансија признаје и са своје стране, да је тужиоцу затварањем штампарије у Скопљу по наређењу војних власти учињена штета, за коју одговара држава, као и да је у циљу утврђивања те штете била образована комисија, која је извршила прву процену 19 фебруара 1923 год. и другу процену 20 августа 1924 године. Признајући постојање штете и утврдивши овим њену величину Министар одбија тужи-

шење. Ове чињенице утврђује управна власт у току управног поступка, који претходи доношењу управног акта, према фактичном стању ствари. Према томе противуречности, услед које наступа неправилност управног акта, биће онда када су чињенице на којима се оснива акт управне власти у противности са фактичним стањем ствари. Другим речима чињенично стање наведено у акту управне власти не одговара ономе које стварно постоји.

2) Чињенице су у битним тачкама непотпуно утврђене. — Већ смо видели да се акт управне власти мора оснивати на чињеницама, које утврђује управна власт према стварном стању ствари. У овоме погледу, управна власт може једну чињеницу сматрати за утврђену тек онда кад није остала нерасветљена ни једна околност, која је у вези са њом. Према томе, једна чињеница биће непотпуно утврђена у битној тачки онда, када је баш околност, која није расветљена од утицаја на решење ствари, када од ње зависи хоће ли акт управне власти бити донет у једном или другом смислу.⁶¹⁾

оца с позивом на последњи став чл. 18 Устава по коме би тужиочево тражење застарело.

Како се поменути пропис Устава на овај случај не може применити, јер застарелост није могла наступити док се води административни поступак, а овај се поступак према актима води непрекидно до доношења тужбеног решења, то се тужбено решење налази у противуречности са чињеницама, утврђеним актима, па се као такво има и поништити по чл. 26 закона о Државном савету и управним судовима.“

⁶¹⁾ Одлука Државног савета бр. 32407 од 22 октобра 1932 г., Протић, стр. 82.

„По тужби Герхарт Рудолфа, учитељског приправника, противу решења Министра просвете, којим је на основу § 14 (тач. 6) чиновничког закона отпуштен из службе, Државни савет је нашао, да је оспорено решење противно закону са ових разлога:

Тужилац у тужби наводи да је рођен у Цомбољу 1901 год. и да је 6 октобра 1920 год. постављен први пут за учитеља у Скореновцу и као такав остао све до дана отпуста из службе. Допунски испит положио је у учитељској школи у Вршцу 1923 год. те да се 1926 год. после три године од допунског испита, обратио молбом Министарству за полагање стручног испита а која му је молба била повраћена с тим да приложи уверење о држављанству. Како је тужилац био државни учитељ од 1920 год. а Цомбоља је по Тријанонском уговору припала нашој држави, те како тужилац наводи да је чак отслужио и кадровски рок, то се према томе сматра нашим подаником и не би било кривице до њега што му Министарство, и ако се он још од 1926 год. више пута пријављивао, није дозволило да полаже практични учитељски испит. Ако би се пак узело да је тужилац постао наш држављанин тек 1932 г. (сведоцба о држављанству издата од начелства сре-

3) У управном поступку није се водило рачуна о формама поступка. — Сваки акт управне власти, па и онај слободне оцене, мора се донети по извесном унапред утврђеном поступку, у коме је јемство да ће права појединца према управној власти бити поштована и да ће акт бити донет на начин предвиђен у закону. Према томе, свако отступање од законом утврђеног поступка претпоставља неправилност акта, који је донет на тај начин.⁶²⁾

за ковинског од 17 маја 1932 г., бр. 5614/32 рег. бр. 360) онда у том случају рок од пет година из § 14 (тач. 6) Чиновничког закона имао би му тећи ток од дана кад је постао наш држављанин, јер као страни држаљанин није могао бити државни службеник.

Са свега изложеног Државни савет налази да су овде чињенице у битним тачкама непотпуно утврђене те се оспорено решење има поништити по чл. 26 закона о Државном савету и управним судовима, с тим да управна власт поново узме у разматрање предњи предмет и тачно утврди наводе тужиоачеве, па према резултату те оцене а у вези са односним законским прописима донесе ново решење.“

⁶²⁾ Одлука Државног савета бр. 36210/29 од 26 новембра 1930 год. — Протић стр. 87.

„По тужби Нормана Рудолфа, из Валпова, противу решења Министра финансија од 31 децембра 1928 год. бр. 105134, којим је одбијен од тражења повраћаја таксе, и, осим тога, одређено, да има платити на име таксе за исти правни посао још 398867.25 дин. Државни савет је нашао:

Својом молбом од 22 септембра 1928 године, која је заведена код Пореског уреда у Осиеку под бр. 11129 тужилац је молио да му се из државне касе врати сума од 25287.35 динара, колико је више наплаћено код истог уреда на име таксе на даровни уговор под А. ст. 1770/28. С обзиром на одредбу чл. 22 Закона о државној трошарини, таксама и пристојбама, имало се расправити да ли је то тражење умесно или не, и према томе донети одлука. У спорном решењу, које је поводом ове молбе донето, није међутим ни вођено рачуна о ономе што се у њој тражи, већ је на супрот тражењу, расправљено да тужилац има платити на име таксе по истом уговору још 398867.25 динара. У решењу, међутим, није наведен законски пропис из кога произлази овлашћење за власт да тако може поступати, што се морало учинити пошто у чл. 22 закона о државној трошарини, таксама и пристојбама на основу кога је повраћај таксе тражен и ово решење донето, такво овлашћење није дато. Према томе решење је у овоме погледу непотпуно.

Али и кад се прешло преко наведеног и упустило у расправу питања о величини таксе, која се има накнадно наплатити, морало се претходно расправити, по коме се закону има иста платити — да ли по закону о таксама односно по Тбр. 12 истог закона и одредбама које уз исти стоје или по законском чланку

Као што се из досадањег излагања види пресудом управног суда, донетом по овоме пропису, ретко ће бити исправљено главно спорно питање. У овоме случају спор се у главном креће око правилности управног акта у погледу утврђивања чињеница и поступка, који је претходио доношењу овога акта. Према томе и нови акт, који управна власт буде донела на основу судске пресуде, само ће исправити неправилности, које буду истакнуте у пресуди у погледу утврђивања чињеница и поступка, док ће у главној ствари остати најчешће исти. Због тога, он ће готово редовно, бити предмет новог спора али овај пут по главној ствари, коју исправља. =

Чл. 27

Исто тако доноси суд своју пресуду без позива странака, ако се тужилац у тужби одрекао јавног рочишта, а тужени не тражи нарочито да се о тужби држи јавно рочиште.

= Јавност и усменост поступка установљена је у интересу странака и према томе оне се могу и одрећи ове привилегије. Из ове одредбе се види да се јавног рочишта може одрећи само тужилац, али да би суд ово усвојио потребно је да се тужена страна тј. управна власт томе не противи. Дакле, у крајњој линији потребна је сагласност парничара

XI из 1918 године. Ако је власт нашла разлога, да се такса на исти уговор имала платити по Тбр. 12 онда се по истом морала одредити не само основа која служи за наплату таксе већ и таксена стопа, која се на исту имала применити. Напротив, ако се такса има наплатити по законском чланку XI из 1918 године, онда се по истом имала одредити не само величина таксене стопе (као што је у решењу учињено), већ и вредност односно основа на коју се дотична стопа има применити. — Ово је од важности нарочито стога што величина таксе зависи, не само од величине стопе већ и од величине основе, на коју се та стопа има применити, а наведени закони предвиђају различите начине на које се до те основе долази.

У оспореном решењу наведено питање није у опште прецишћено, већ су делимично примењене одредбе уз Тбр. 12 закона о таксама и по њима обрачуната основа за наплату таксе (која је већа), а делимично одредбе законског чланка XI из године 1918 (§ 54/II и 55) и по њима одређена таксена стопа, (која је такође већа), па се на тај начин дошло до разлике у величини таксе од 398.867.25 дин. која је накнадно наплаћена.

Из свега овога следује, да приликом доношења спорног решења није вођено рачуна о форми поступка, који закон прописује, па се стога има поништити у смислу чл. 26 закона о Државном савету и управним судовима, с тим да се, с обзиром на ове примедбе ново решење донесе....“

па да се спор пресуди без јавног рочишта, ако би иначе било потребно да се држи рочиште.

У административном спору поред појединца или правног лица као тужиоца, и управне власти као тужене стране, може учествовати, по чл. 29 овога закона, још и оно лице (физичко или правно) коме би поништење управног акта било на штету. Питање је сада може ли, без сагласности овога лица, суд донети пресуду без рочишта услед одрицања тужиоцевог од јавног рочишта. Налазимо да то није могуће а разлоге за то изнели смо уз чл. 29 овога закона на који упућујемо. =

Чл. 28

У свима другим случајевима који нису побројани у члановима 24, 26 и 27 решава суд о тужби после јавног рочишта, на које се мора позвати тужилац и тужени.

= Правило, садржано у чл. 25 овога закона, да се о тужби решава после одржаног јавног рочишта претрпело је изузетке у случајевима наведеним у члановима 24, 26 и 27 овога закона. Овим прописом закон се враћа правилу а изузеци ограничавају на поменута три случаја. На јавно рочиште морају се позвати парничне стране тужилац и тужени. Тужилац је према чл. 15 и 18 овога закона појединац или правно лице, коме је актом управне власти повређено право или непосредни лични интерес заснован на закону. То још може бити, према чл. 21 овога закона, у случајевима тамо предвиђеним, Главна контрола или нарочити орган кога постави у седишту управног суда Министар финансија. Тужена страна је управна власт против чијег се акта води административни спор. Поред ових правих странака на рочиште се мора позвати и заинтересовани тј. оно лице коме би поништење управног акта било на штету — чл. 29 овога закона — пошто се и оно мора саслушати по овоме пропису пре доношења одлуке.

Уз рочишни позив суд ће доставити тужиоцу, према § 33 зак. о пословном реду, одговор тужене власти, ако га буде било. =

Чл. 29

У сваком случају има суд лицима, којима би поништење управног акта било на штету, дати могућност да буду саслушана. —

= Видели смо већ, у претходном члану, као и у чл. 25 овога закона, да се о тужби решава сем изузетка, после одржаног јавног рочишта на које се позивају парничне стране. По овоме пропису у спор се уводи још и лице коме би поништење управног акта било на штету и које суд због тога мора саслушати. Положај овога лица у административ-

ном спору није изближе одређен овим законом. У пракси је ова празнина попуњена на тај начин што се узело да је положај ових лица сличан положају умешача у грађанском спору. Наиме по грађанском парничном поступку свако заинтересовано лице у једноме спору о својој праву има право мешања у спор ради заштите свога права односно интереса. Заинтересовани (такав је назив усвојила пракса) из овога члана учествује у административном спору по томе основу што је управним актом, против кога је тужба подигнута, њему било признато извесно право односно непосредни лични интерес, па би то право он изгубио ако би управни акт у спору био поништен. Грађански поступак у таквој случају даје могућност таквим лицима да се у парницу умешају и заштите своје право. По његовим одредбама она се сматрају за парничаре, које парница веже. Између ове институције грађанског парничног поступка и чл. 29 овога закона разлика је само у томе што по грађанском поступку мешање у спор зависи од појединца а у овој случају суд мора сам умешати у спор заинтересовано лице уз тужену власт.⁶³⁾ Према томе суд ће ова лица позивати на рочиште

⁶³⁾ Одлука Државног савета бр. 31167/26 од 18 јула 1927 год. Илић-Радовановић I стр. 122. — „По чл. 29 закона о Државном савету и управним судовима обавезан је суд, да пре доношења пресуде саслуша лица, којима би поништење управног акта ишло на штету.

Правни положај оваквих лица у административном спору није јасно одређен у закону о Државном савету и управним судовима, па се у смислу чл. 63 уредбе о пословном реду у Државном савету и управним судовима на њега имају применити аналогне одредбе Грађанског судског поступка.

Лице саслушано по чл. 29 какав је случај са жалиоцем, у административном спору учествује по том основу, што је управним актом, против кога је тужба подигнута, њему било признато извесно право, односно непосредни лични интерес, и што би то право односно интерес он изгубио, ако би акт од управног суда био поништен. Грађански судски поступак, лицима, која се поводом грађанске парнице налазе у сличном положају, даје (§ 65) могућност, да се у парницу умешају и такве умешаче сматра као парничаре, које парница веже. Разлика између чл. 29 закона о Државном савету и управним судовима и § 65 Грађанског судског поступка је у томе, што је одредба чл. 29 за суд обавезна, а § 65 за умешача је диспозитивног карактера. У ствари то су две аналогне институције, па су се према томе у овом случају у смислу чл. 63 уредбе имале применити одредбе о умешачу.

Противно гледиште, заступљено у ожалбеном решењу неумесно је, поред горњег, и са тога разлога, што би се на тај начин већ извиђени и окончани административни спорови, поново во-

и саслушавати. Поставља се само питање о примени овога прописа у случају кад се о тужби решава без позива странака тј. без јавног рочишта, као што је то предвиђено у чл. 26 и 27 овога закона. Мислимо да у случају чл. 26 овога закона неће бити места примени овога прописа, јер закон за тај случај у опште не прописује саслушање странака, па ни заинтересовани као ни странке неће се саслушавати. А то је и логично, јер кад се не морају саслушавати тужилац и тужени, који су непосредно ангажовани у спору, у толико се мање мора саслушавати треће лице, које је у спору заинтересовано тек услед акције парничара. У осталом, пресудом по чл. 26 овога закона у главном се регулише ток поступка управне власти при доношењу одлуке тј. ставља јој се у дужност да утврди чињенице, ако нису утврђене или да испуни форме поступка ако нису испуњене. Као што се види овом се пресудом не расправља суштина спора, па зато заинтересованом лицу не може бити повређено право, па дакле ни причинити штета у смислу закона. Ово зато јер оно увек може, у току даљег поступка, против новог решења управне власти, донесеног према судској пресуди, употребити правни лек, ако се њиме осети повређено у својој праву или непосредном личном интересу.⁶⁴⁾ Несумњиво је међутим, да у

дили и пресуђивали, са једином разликом што би улога странака била измењена, противно начелу економије у поступку.

Са тих разлога, кад је Управни суд општини Раљској признао квалитет заинтересованог лица из чл. 29, он је погрешно, што је њеног пуномоћника одбио од тражења да му, ради евентуалне употребе правног сретства, изда пресуду, донету по спору у коме је општина учествовала као заинтересована, и по чл. 29 саслушана.“

⁶⁴⁾ Одлука Државног савета од 28 јануара 1932 год. бр. 45315 1931, Протић стр. 92.

„По жалби Милера Адолфа и Раденић Анке, противу пресуде управног суда у Загребу од 5 априла 1929 год. бр. 1558/29, због тога што је поништено решење великог жупана у Загребу од 23 августа 1928 год. бр. 53028, у смислу чл. 26 закона о Државном савету и управним судовима, Државни савет је нашао да је пресуда управног суда на закону основана.

Навод жалилаца да је пресуда незаконита поред осталог и због тога што нису саслушани у смислу чл. 29 Закона о Државном савету и управним судовима, неумесан је. По чл. 26 поменутог закона управни суд може одмах без позива странака, па дакле и без њиховог саслушања, поништити управни акт ако нађе да је који од случајева предвиђених у тој одредби. А ни жалиоци у жалби не тврде да овде тај случај није. Међутим, прописи чл. 29 пом. закона на који се жалиоци позивају, а који наређује да ће суд лицима којима би поништење управног акта било на штету, у сваком случају дати могућност да буду саслушана, налази се по-

случају чл. 27 овога закона, пропис овога члана мора доћи до пуне примене. Суд не би могао уважити тужиочево одрицање од јавног рочишта, ако се из акта спора види, да има и лица којима би поништење управног акта било на штету, услед чега би се, према овоме наређењу, морала саслушати пре доношења одлуке. Ово зато, што се не би могло узети да би заинтересовани могао бити лишен свога законског права саслушања услед одрицања од рочишта противног парничара и што управна власт не тражи нарочито да се држи рочиште. Овде треба нарочито имати на уму то, да исход спора не интересује толико управну власт, која је тужена страна, колико баш заинтересованог који је актом управне власти, стављен у извесну правну ситуацију према тужиоцу. У ствари, овде се решава о његовом праву или интересу, које он изводи из спорног акта управне власти те је, према томе, он стварно тужена страна. Ако би се, међутим, стало на супротно гледиште, требало би да суд достави заинтересованом тужбу на одговор, с тим да се и он изјасни тражи ли да се рочиште држи, с обзиром на пропис

сле чл. 26 а непосредно иза чл. 28 тога закона. А овај последњи пропис одређује да се у свима другим случајевима који нису побројани у чл. 24, 26 и 27 суди по тужби после јавног рочишта на које се морају позвати тужилац и тужена управна власт. И само зато се каже у пом. чл. 29 који долази одмах иза тога, да ће суд у сваком случају тј. у сваком другом случају који није предвиђен у чл. 24, 26 и 27, кад се тужилац и тужени морају позвати, дати могућност и заинтересованом лицу из чл. 29 да буде саслушано. А то је и логично, јер кад се не морају саслушати тужилац и тужена управна власт, који су непосредно ангажовани у спору, у толико се мање мора саслушати треће лице које је у спору заинтересовано тек услед акције тих парничара. Па пошто је овде случај из члана 26 то се ни жалиоци као заинтересована лица из чл. 29 нису морали саслушавати пре доношења те пресуде.

У осталом, пресудом донесеном по чл. 26 закона о Државном савету и управним судовима регулише се само ток поступка управне власти тј. ставља јој се у дужност да утврди чињенице ако оне нису утврђене, да испуни форме поступка ако оне нису испуњене, дакле не расправља суштину спора, па зато заинтересованом лицу том пресудом не може бити повређено какво његово право, па дакле ни причинити штете у смислу закона, јер оно увек може у току даљег поступка, противу новог решења управне власти, донесеног сходно тој пресуди, употребити правне лекове, ако се њиме осети повређен у своје праву или оправданом интересу. Према томе, и жалиоцима је остала могућност да против накнадног решења великог жупана бр. 68790/29, које су они приложили уз жалбу, поднесу тужбу у законом року надлежном управном суду, ако су налазили да им је њиме повређено какво право или оправдани интерес....“

члана 27 овога закона, на крају, пошто је и он, као што смо видели, учесник уз тужену власт и као такав тужена страна. =

Чл. 30

Суд може јавност искључити из разлога јавног морала и реда или ако су предмет претреса ствари приватног или породичног живота.

= Поступак је код управних судова усмен и јаван, али се јавност може искључити по одредбама овога члана. О искључењу јавности решава суд и на захтев једне парничне стране, кад су предмет претреса ствари приватног и породичног живота — § 38 закона о пословном реду.⁶⁵⁾ Иначе о искључењу јавности у другим случајевима решава суд без предлога, по своје нахођењу. Јавност може бити искључена или за све време трајања рочишта или само за извештај део. Али и при искључењу јавности допустиће се да присуствују рочишту два лица, која парничне стране одреде. Ако је јавност била искључена онда се не смеју догађаји са рочишта и разлози пресуде објавити — § 39 закона о пословном реду. =

Чл. 31

На рочишту може тужилац учествовати сам или бити заступљен адвокатом.

= По § 58 закона о пословном реду за заступање парничара имају се применити одредбе закона о грађанском парничном поступку. Према томе, а пошто административни спор није наставак ранијег поступка код управне власти, адвокат мора имати посебно овлашћење за заступање код управног суда, ако није иначе генерални пуномоћник. Тужена власт, такође, може бити заступљена на рочишту, према одредбама § 37 закона о пословном реду⁶⁶⁾ тј. њу може заступати њој равна управна власт у седишту суда.

Што важи за странке у погледу заступања то важи и за заинтересована лица из чл. 29 овога закона, пошто су и она странка у спору. И она дакле могу бити заступљена. =

⁶⁵⁾ Закон о пословном реду — § 38 — „Суд може јавност искључити из разлога јавног морала и реда, или кад су предмет претреса ствари приватног или породичног живота ако то тражи једна парнична страна.“

⁶⁶⁾ Закон о пословном реду — § 37 — „Тужена страна може поверити, да је пред судом заступа орган надлежан за заштиту јавних интереса, а он може то заступање поверити управној власти у седишту суда, која је равна туженој власти.“

Чл. 32

По свршеном рочишту суд већа и гласа о пресуди у тајној седници. Судија известилац гласа први а председник последњи. Остале судије гласају редом од млађег ка старијем.

Пресуде се доносе апсолутном већином гласова.

— Поступак на рочишту изложен је у закону о пословном реду — §§ 36—44 — на који овде упућујемо.⁶⁷⁾ За сада морамо напоменути само то да се о гласању води

⁶⁷⁾ Закон о пословном реду — § 36 — „На рочишту прво добија реч судија известилац да изложи стање и суштину спора. После тога даје се реч тужиоцу да тужбу образложи и брани. Ако он није присутан тужба ће се прочитати и садржај саопштити са евентуалном писменом изјавом тужиоца. После тужиоца добија реч заступник тужене стране. Ако није присутан, његова ће се изјава, ако постоји, прочитати.

Председник суда стара се, да се спорни предмет потпуно извиди и закључи извиђање, кад нађе да је ствар потпуно извиђена“.

— § 37 — „Тужена страна може поверити, да је пред судом заступа орган надлежан за заштиту јавних интереса, а он може то заступање поверити управној власти у седишту суда, која је равна туженој власти.“

— § 38 — „Суд може јавност искључити из разлога јавног морала и реда, или кад су предмет претреса ствари приватног или породичног живота ако то тражи једна парнична страна.“

— § 39 — „Искључење јавности може бити за цело време трајања рочишта или само за изврстан део времена.

Ако је била јавност искључена, не смеју се догађаји са рочишта и разлози пресуде публиковати.

Ако се јавност искључи, мора се парничним странама допустити да присуствују рочишту два лица која оне одреде.“

— § 40 — „Сваки судија и свака парнична страна може преко председника да ставља потребна питања, било другој парничној страни било сведоцима.“

— § 41 — „Рочишту мора присуствовати записничар, који води записник рочишта. У записник морају се забележити имена председника и судија, записничара, парничних страна и њихових заступника и цело-ток рочишта са изјавама странака и сведока као и закључцима суда. Важне изјаве странака и од суда саслушаних лица, морају се на предлог једне странке дословно ставити у записник.

Записник потписује претседник и записничар.“

— § 42 — „При гласању води се нарочити записник. Тај записник не сме се подносити странкама на увиђај.“

— § 43 — „Прво гласа известилац, а после њега гласају судије по реду од најмлађег по рангу. Председник гласа последњи.“

нарочити записник, који се не сме давати на увиђај странкама — § 42 зак. о пословном реду.

Апсолутна већина је при гласању у управном суду два а у Државном савету три гласа, пошто управни судови суде у оделењу од три судије а Државни савет у оделењу од пет чланова. —

Чл. 33

Суд доноси пресуду одмах. Њено изрицање може се одгодити само у изузетним случајевима и то најдуже за осам дана.

— По завршеном рочишту суд доноси и објављује пресуду али у изузетним случајевима пресуда се не мора изрећи одмах. Ако је такав случај, изрицање пресуде може се одложити најдуже за осам дана. Ови случајеви су предвиђени у § 44 закона о пословном реду из кога се види да разлог одлагања може бити опширност материјала или потреба дубљег проучавања правног питања.⁶⁸⁾ Одлуку о одлагању суд саопштава странкама а пресуду им доставља писмено. Треба напоменути да пропис овога члана важи у главном за управне судове, јер Државни савет, по правилу, доноси одлуке без јавног рочишта. —

Чл. 34

Пресудом се тужба или одбацује или уважава. У овом другом случају управни акт се поништава пресудом управног суда. Ако би било потребно донети нов управни акт, тај акт доноси надлежна управна власт у смислу примедаба управног суда.

Ако управна власт наводи да је овлашћена донети решење на основу слободне оцене, суд ће тужбу одбацити, ако нађе да је тај навод основан.

— Акт управне власти може се тужбом нападати због његове незаконитости (чл. 23 овог закона), али законитост овога акта испитује суд само у колико се она спори поднетом тужбом. Суд се не може упуштати у испитивање акта управне власти ван тачака због којих се тужи (чл. 22 овог закона), јер се законитост управног акта не испитује по званичној дужности већ само у обиму поднете тужбе. Због тога се пресудом, према овоме пропису, тужба одбацује или уважава што зависи од тога јесу ли тужбени наводи дока-

⁶⁸⁾ Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима. — § 44 — „Суд може изрицање пресуде одложити због опширности материјала или због потребе дубљег проучавања правног питања, ако не може да пресуду одмах изрекче, као и у случају чл. 32. Одлуку о одлагању суд мора објавити парничним странама. Пресуда се у овом случају може, по нахођењу суда, доставити странкама писмено.“

зани или не. Ако суд уважи тужбу, онда пресудом ништи и тужбени акт управне власти. У овоме случају судска пресуда не замењује акт управне власти, већ се поништајем акта добија она ситуација, која је била пре његовог доношења. Према тој ситуацији, има сада, надлежна управна власт, ако је то потребно, да донесе нов управни акт с обзиром на примедбе управног суда.

По другој ставу овога члана тужба се одбацује, ако управна власт наводи да је овлашћена да донесе решење на основи слободне оцене а суд нађе да је тај навод основан. Изгледа да се не би могло доћи у ову ситуацију с обзиром на тач. 3 чл. 19 овога закона, према коме је тужба недопуштена у стварима у којима су и у колико управне власти позитивним правом овлашћене да доносе решења на основи слободне оцене, у коме се случају тужба одбацује без позива странака. Али, како је питање слободне оцене, само по себи врло растегљиво то би се ипак могло узети да ће се догодити да суд утврди тек на рочишту да стоји случај слободне оцене. =

Чл. 35

Ако се тужба одбаца по чл. 34 мора суд у пресуди осудити тужиоца на плаћање трошкова.

= На плаћање трошкова осуђује се тужилац само у овоме случају а не и у другим случајевима одбачаја тужбе. У пресуди се има навести износ свих трошкова — § 46 закона о пословном реду.⁶⁹⁾ Није одређено који су и какви ти трошкови и зато се према § 58 закона о пословном реду они морају установити по прописима §§ 142—157 грађанског парничног поступка.⁷⁰⁾ Износ трошкова, који буду досу-

⁶⁹⁾ Закон о пословном реду у Државном савету и управним судовима: — § 46 — „Ако суд осуди тужиоца на плаћање трошкова, мора у пресуди навести износ свих трошкова.“

⁷⁰⁾ Грађански парнични поступак — (наводимо само § 143 који се једини, по нашем мишљењу, може у целости применити на наш случај, док остали само делимично) — § 143 — „Странка, која у парници буде потпуно побеђена, има противној странци као и њезином споредном умешачу накнадити све вођењем парнице проузроковане трошкове, који су били потребни ради целесходног остваривања или одбране права. О висини и потреби трошкова одлучује суд по својој увиђавности при чему ће брижљиво оценити све околности, а неће допустити доказни поступак.“

Ако постоји службено прописана тарифа за награде адвоката или иначе за висину трошкова, онда ће се трошкови одмерити по тој тарифи.

По првом ставу овога параграфа досуђиваће се и трошкови, који постану суделовањем адвоката, који не станује у месту где

ђени припада туженој управној власти. Питање је да ли трошкови припадају и заинтересованом лицу из чл. 29 закона, које се сматра за умешача уз управну власт дакле као парнична страна. Сматрамо да би се и овоме лицу имао досудити износ трошкова.

Видели смо да се у случају предвиђеном у чл. 21 овога закона као тужилац може јавити Главна контрола или нарочити орган за заштиту јавних интереса, питање је сада могу ли се и они осудити на плаћање трошкова, ако им се тужба одбаца по чл. 34 овога закона. Сматрамо да то не би било могуће пошто они тужбу подносе у јавном интересу, али би, мислимо, било правично да се заинтересованом из чл. 29 овога закона накнаде учињени трошкови и то би питање требало регулисати законом. Ова мера би утицала и на органе који подносе тужбу у јавном интересу, да пажљивије проуче сваки случај и тужбу подносе само онда кад је исход спора готово несумњив. =

Чл. 36

Тужба противу управних аката по правилу не спречава њихово извршење.

Али управна власт може, по молби тужиоца, одгодити извршење управног акта до коначног судског решења, ако јавни интерес то допушта или ако би извршење донело молиоцу штету, која се не би дала поправити. У том случају дужан је управни суд одмах узети предмет у поступак.

= По правилу само редовна правна сретства задржавају одлуку од извршења, тако у управном поступку приговор из § 111 закона о општем управном поступку и жалба по § 114 закона, док ванредна правна сретства немају то дејство. Па како је тужба ванредно правно сретство, своје врсте, јер се може поднети само под нарочитим условима (чл. 15 и 18 закона о Државном савету и управним судовима) и баш против акта управне власти, којим је окончан управни поступак против кога, дакле, нема редовног правног сретства, то она не задржава извршење самим тим што је поднета. Али зато, по одредби овога члана, управна власт може, на молбу тужиоцеву, обуставити извршење управног акта до окончања поведеног административног спора. Али ово под условом да то дозвољава јавни интерес или ако би то извршење нанело молиоцу штету, која се не би дала поправити. Молилац је дужан, да у циљу одлагања извршења поднесе надлежној власти уз образложену молбу и доказ о

је извршена парнична радња. Ако је суделовало више адвоката за исту странку, припада јој накнада трошкова, као да је суделовао само један адвокат, осим ако је била потребна промена у особи адвоката.“

предаји тужбе управном суду. По овоме тражењу управна власт одлучује на основи слободне оцене те против њене одлуке нема места тужби управном суду (чл. 19 тач. 3 овога закона).⁷¹⁾ У случају да управна власт одлучи да се одложи извршење управног акта, она о томе мора обавестити управни суд како би он узео тужбу одмах у поступак према наређењу овога члана. =

ОДЕЉАК ЧЕТВРТИ ПОСЕБНЕ ОДРЕДБЕ

Чл. 37

Против пресуда управних судова допушта се жалба на Државни Савет и то у року од петнаест дана после пријема пресуде управног суда.

= Према овоме члану изгледало би да се жалба може изјавити само против пресуде управног суда а не и против других одлука. Но како је жалба редовно правно сретство, то се мора узети да је допуштена против сваке коначне одлуке првостепеног суда. Ово тим пре што у закону о Државном савету и управним судовима нема ниједне одредбе на основу које би се могло узети да су одлуке управних судова извршне. Питање је ипак било спорно те је по истоме донета одлука Опште седнице Државног савета према којој је жалба допуштена против сваке одлуке управног суда.⁷²⁾

По правилу, дакле, жалба је допуштена како против пресуде, тако и против сваке одлуке управног суда, у колико не постоји изузетак по специјалном закону. Тако на пример жалба није допуштена по чл. 136 закона о непосредним порезима и по чл. 80 закона о државној трошарини а у тамо одређеним случајевима.⁷³⁾

⁷²⁾ Одлука Опште седнице Државног савета од 8 марта 1926 год. бр. 12564 — Мајсторовић—Давинић — стр. 86 (видети и белешку):

„Жалба против одлука управних судова, сходно чл. 37 закона о Државном савету и управним судовима допуштена је исто тако, као и против њихових пресуда.“

⁷³⁾ а) Закон о непосредним порезима — чл. 136 (став трећи): „Кад управни суд не учини измене у решењу рекламационог одбора нема места жалби на Државни савет.“

б) Закон о државној трошарини — чл. 80 (став други на крају) „..... Против решења финансијске дирекције има места

⁷¹⁾ Одлука Државног савета бр. 43191/27 од 27 марта 1928 г. — Илић—Радовановић I стр. 106 (в. и белешку уз ову одлуку на стр. 107) — „Др. Јоца Коњевић из Сомбора поднео је Државном савету тужбу противу решења Министра за аграрну реформу од 19 октобра 1927 год. којим је на основу чл. 36 закона о Државном савету и управним судовима, обустављено извршење решења Министровог од 16 априла 1927 године, док се не оконча спор код Државног савета покренут тужбом добровољаца из Старог Сивца.“

Државни савет у свом шестом одељењу расмотрио је тужбу и оспорено решење, па је нашао, да је то решење, у смислу чл. 36 закона о Државном савету и управним судовима, донето на основу слободне оцене управне власти и да противу таквог решења тужба није допуштена, сходно тач. 3 чл. 19 закона о Државном савету и управним судовима.“

У овоме закону није прописано коме се и на који начин предаје жалба и зато се, према одредби § 58 закона о пословном реду, имају применити односне одредбе грађанског парничног поступка. Правна сретства, позив, ревизија и рекурс, према §§ 559, 599 и 641 грађанског парничног поступка, предају се суду првог степена, који је одлуку донео на према томе и жалба, као правно сретство, има се предати управном суду, који је донео ожалбену одлуку. Жалба се предаје непосредно управном суду а може се предати и пошти на адресу суда и у овоме последњем случају, дан предаје пошти рачуна се као дан предаје суду а утврђује се рецеписом или поштанским жигом на омоту — § 193 грађ. парничног поступка. Према томе благовременост се цени с обзиром на пријем у суду односно с обзиром на дан предаје пошти те жалба предата на неки други начин биће благовремена само онда, кад у року стигне надлежном управном суду.⁷⁴⁾ =

тужби на управни суд у смислу закона о Државном савету и управним судовима. Против пресуде управног суда нема места правном леку.“

⁷⁴⁾ Одлука управног суда у Загребу коју је оснажио Државни савет решењем под бр. 2116/25 — (Збирка Ј. Стефановића) „Жалбу У. В. Државном савету против одлуке управног суда у Загребу од 8 априла 1924 год. бр. 2304/24 у предмету пореза на ратне добитке одбацио је управни суд на основу чл. 40 закона о Државном савету и управним судовима са следећих разлога: Гласом доставнице уручена је цитирана оводска одлука жалиоцу дана 17 марта 1924 год. Жалба против ње насловљена на Државни савет, предана је 28 марта 1924 г. на пошту и по Државном савету уступљена овоме суду на надлежност где је запримљена 18 априла 1924 год. У смислу прописа чл. 37 закона о Државном савету и управним судовима против пресуде управних судова допушта се жалба на Државни савет у року од петнаест дана после пријема пресуде.

Пошто закон о Државном савету и управним судовима не одређује нигде, којим се путем имају подносити жалбе на Државни савет тј. да ли непосредно или путем управног суда, долазе на основу прописа чл. 63 уредбе о пословном реду (сада § 58 зак. о пословном реду) изречених на темељу овлашћења чл. 47 закона о Државном савету и управним судовима до примене одредбе § 309 грађанског парненог поступка да се жалбе имаду поднети код суда прве молбе.

Како жалилац није жалбу поднео код овога као суда прве молбе нити ју је управо на њ, него на Државни савет, услед чега је уступљена овамо на надлежност стигла овоме суду тек 18 априла 1924 год. дакле обзиром да је одлука уручена 14 марта 1924 год. пуних 20 дана по истеку у чл. 37 закона о Државном савету и управним судовима, предвиђеног 15 дневног рока за

Чл. 38

Жалбу може поднети тужилац, ако је управни суд тужбу одбацио, и тужена власт, ако је управни суд њезин акт поништио.

= Према овоме члану обе парничне стране не могу изјавити жалбу против једне исте пресуде. Тужилац се може жалити ако је његова тужба одбачена а тужена власт ако је њен акт поништен. Жалба поднета противно овоме пропису имала би бити одбачена као недопуштена од стране Државног савета. Закон је у овоме погледу потпуно јасан и не би се могло друкчије поступити. Али ако је овакво законско наређење умесно у случају одбачаја тужбе, оно нам тако не изгледа у случају поништаја акта управне власти. У случају одбачаја тужбе тужена страна је потпуно задовољена и нема шта више да тражи. Међутим, у случају поништаја акта управне власти, то не мора бити случај са тужиоцем. Сам диспозитив пресуде за њега није од толике важности, колико примедбе судске, на основу којих ће се донети акт управне власти у извршењу судске пресуде (чл. 26, 34 и 42 овога закона). Као што смо већ видели, по чл. 22 овога закона тужба мора садржати поједине тачке због којих се тужи а суд решавајући тужбу може поједине од ових тачака уважити а поједине не уважити. Услед тога, решење ће бити поништено, али само у погледу тужбених тачака које су уважене, и примедбе судске односиће се само на ове уважене тужбене тачке. Шта онда са осталим тачкама које нису уважене? Према овоме члану тужилац не би могао изјавити жалбу у погледу ових тачака, које нису уважене, пошто је спорно решење поништено. Тако би тужилац у овоме случају био лишен могућности да путем жалбе тражи да Државни савет, као суд другог степена, оцени је ли правилна пресуда управног суда по свима тужбеним тачкама, другим речима он би морао да прими пресуду и у оним тачкама у којима му је, у ствари, тужба одбачена. На овај начин повређено је правило постављено у претходном члану (37), по коме се против пресуда управних судова допушта жалба на Државни савет. Због свега изложеног сматрамо да би се приликом редакције новог закона ово могло имати у виду и жалбу требало допустити тужиоцу у сваком случају. Овде напомињемо да је и пракса пошла у овоме правцу, ценећи по неким одлукама Државног савета, и ако данашњи закон то не допушта.

Видели смо, да у административном спору могу учествовати на основу чл. 29 овога закона и заинтересована

жалбу морала се она јер не одговара прописима чл. 37 закона о Државном савету и управним судовима у вези са § 309 грађ. парненог поступка као ненадлежним путем а и неблаговремено код надлежног суда поднешена одбацити“.

лица као умешачи уз тужелу власт. Па како ова лица имају сва права странке, то им припада и право жалбе у ономе случају кад га има управна власт тј. у случају поништаја акта управне власти. =

Чл. 39

Државна управна власт, кад се жали Државном Савету, мора приложити жалби и одобрење надлежног Министра.

= По претходном члану управна власт може се жалити само у случају кад је пресудом њено решење поништено али, према овоме пропису, мора имати за то одобрење надлежног министра. Ово одобрење по тексту овога члана мора бити приложено уз жалбу, дакле оно мора постојати у моменту подношења жалбе, у противном, по пропису чл. 40 овога закона жалбу поднету без одобрења суд има да одбаци. Но ово је у пракси спорно. Државни савет узима да се жалба не може одбацити ако је одобрење предато суду и после истека рока за жалбу а пре доношења одлуке о одбачају.⁷⁵⁾ У новијим случајевима Државни савет је отишао и даље па налази да се жалба без одобрења има сматрати за неуредну и да се има позвати управна власт, судском наредбом, да га накнадно приложи. Жалба би се имала одбацити, по нахођењу Државног савета, само онда када управна власт у остављеном року не би поднела потребно одобрење надлежног Министра.

Са устројством бановина, а пошто је бан носилац и државне управне власти и претставља бановинску самоуправу, поставило се питање је ли бану потребно министрово одобрење и онда, када се жали Државном савету у име ба-

⁷⁵⁾ Одлука Државног савета бр. 48546/20 од 11 јануара 1927 год. — Илић—Радовановић I стр. 128 — „По жалби Великог жупана Сплитске Области противу закључка управног суда у Дубровнику од 27 новембра 1926 год. због тога што је овим закључком одбачена његова жалба против пресуде истог управног суда од 22 октобра 1926 год. због неподношења Министровог одобрења — Савет је нашао, да закључак суда није на закону основан.

Када је одобрење Министрово поднесено суду истина после жалбе и рока за жалбу, али пре но што је суд донео закључак, којим због тога жалбу одбацује, онда је суд погрешно, што је жалбу одбацио по томе основу, да одобрење Министрово није поднесено, јер је накнадним подношењем одобрења а пре доношења закључка утврђено да је подносилац жалбе легитимисан у смислу чл. 39 и 40 закона о Државном савету и управним судовима за подношење исте и то је овде одлучно...“

новине, као самоуправног тела. Државни савет је нашао да у последњем случају одобрење није потребно.⁷⁶⁾ =

Чл. 40

Жалбе које не одговарају прописима чл. 37 и 39 одбацује управни суд одлуком. Против ове одлуке има места жалби Државном Савету.

= Као што смо видели жалбе за Државни савет предају се управном суду, који је донео ожалбену одлуку. Управни суд цени да ли је поднета жалба благовремена а ако је исту изјавила управна власт онда још и је ли јој приложено одобрење надлежног министра у смислу чл. 39 овога закона. Управни суд је према овоме члану овлашћен да одбаци само оне жалбе, које би биле неблаговремене или ако су поднете од стране управне власти и без одобрења надлежног министра.

Поставља се питање може ли суд одбацити и ону жалбу, која би била изјављена против судске пресуде, која је по специјалном закону извршна, као што је на пример случај по чл. 136 закона о непосредним порезима. Практика је доста колебаљива у овоме погледу, јер док је Државни савет у једном случају нашао,⁷⁷⁾ да такву жалбу суд има спровести на решење Државном савету, у другом случају одобрио је судско решење о одбачају такве жалбе. Као што се из овога излагања види питање у пракси није решено. Наше је мишљење да је управни суд овлашћен да увек од-

⁷⁶⁾ Одлука Државног савета бр. 25741 од 1 септембра 1932 год. — Протић стр. 94 — „... У члану 39 закона о Државном савету и управним судовима предвиђено је, кад се државна управна власт жали Државном савету да мора приложити жалби и одобрење надлежног министра. У овоме пак спору бан дунавске бановине не подноси жалбу Државном савету као претставник државне управне власти да би по наведеном законском пропису морао имати одобрење надлежног министра, већ подноси жалбу у име једне самоуправне власти — бановине. А кад ствар тако стоји, то у овоме случају и није имало места примени пом. чл. 39 закона о Државном савету и управним судовима те је управни суд погрешно када је жалбу по чл. 40 закона о Државном савету и управним судовима као неуредну одбацио.“

⁷⁷⁾ Одлука Државног савета бр. 31584 од 18 јануара 1929 године — „... У чл. 40 закона о Државном савету и управним судовима наведена су само два случаја у којима управни суд сам одбацује жалбу изјављену Државном савету против пресуде или решења управног суда. А како се овде не ради ни о једном од тих два случаја, управни суд није био надлежан сам жалбу бр. 10852 одбацити већ ју је имао послати Државном савету са ожалбеним решењем на расмотрење...“

баца жалбу против његове одлуке у колико ову специјални закон проглашава за извршну. Ово са разлога што се има узети да је специјалним законом, за тај случај, измењен чл. 37 закона о Државном савету и управним судовима па следствено и чл. 40 пом. закона. Тако, у случају пом. чл. 136 зак. о непосредним порезима, управни суд би могао одбацити жалбу против његове одлуке, којом је одбачена тужба против разреза пореза, у колико би се жалбом нападала уместност и законитост ове одлуке само у погледу разреза пореза. Управни суд, међутим, не би могао одбацити жалбу у колико би се њоме нападао поступак самога суда при расправи односног административног спора.

Сем изложеног, по закону о таксама, управни суд има да пази је ли жалба прописно таксирана. У овоме погледу он ће поступити по постојећим прописима тј. по чл. 15 зак. о таксама и чл. 231 таксеног и пристојбинског правилника, ако жалба није таксирана или је недовољно таксирана. =

Чл. 41

Државни Савет решава о жалбама без позива странака.

= Поступак је код Државног савета писмен и кад решава по тужбама у првом степену према § 47 закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима. =

Чл. 42

Пресуде Државног Савета и извршне (правоваљане) пресуде управних судова обавезне су за управне власти. Ове не могу против воље тужиоца ништа учинити што би тим пресудама било противно.

= Пресуде Државног савета као и све његове одлуке, извршне су одмах чим су донешене односно за странке, чим су им предате, пошто против њих нема редовног правног лека.⁷⁸⁾ Пресуде и у опште одлуке управног суда нису по правилу извршне већ само: ако против њих није изјављена жалба (чл. 37 овога закона) у законом року или кад их одобри Државни савет и најзад ако су извршне по специјалном закону.

По овоме законском пропису пресуде Државног савета и извршне пресуде управних судова обавезне су за управне власти. Ова обавезност састоји се у томе, што

⁷⁸⁾ Одлука опште седнице Државног савета бр. 4615 од 28 марта 1927 год. — Илић—Радовановић I стр. 25 (види и белешку) — „Задржавање од експедиције одлука и пресуда оделења противно је чл. 14 уредбе о пословном реду у Државном савету и управним судовима, пошто су оделења при доношењу одлука и пресуда суверена.“

управна власт непосредно после доношења пресуде, може доносити по томе предмету само оне одлуке које би и у колико би биле потребне за извршење пресуде. Другим речима, управна власт има својим одлукама да спроведе извршење управно-судске пресуде. У будуће пак, обавезност пресуде је у томе што управна власт не може учинити ништа, што би овој пресуди било противно, без претходног пристанка тужиоцевог.

Вратимо се сада првом случају, дакле, извршењу пресуде, односно моменту који наступа одмах по њеном доношењу односно извршности. Као што смо раније видели, пресудом може бити тужба одбачена или уважена односно поништено решење управне власти (чл. 26 и 34 овога закона). Ако је пресудом тужба била одбачена, у извршењу исте управна власт нема да доноси никакав нов акт, већ има просто да изврши онај против кога је била поднета одбачена тужба. Ако је пресудом био поништен акт управне власти из разлога наведених у чл. 26 закона, управна власт је дужна да у томе случају изврши све оно, што је управни суд наредио у пресуди и да донесе нов управни акт. У случају поништаја управног акта по чл. 34 закона, у колико би било потребно доношење новог акта, тај акт има бити донет, такође, у смислу примедба управног суда. У оба ова случаја, дакле, нов акт управне власти мора бити донет с обзиром на примедбе учињене у судској пресуди на који се начин иста извршује. Тај акт, према томе, не сме садржавати ништа новог и може се разликовати од онога који је пресудом, у чијем се извршењу доноси, поништен само у ономе у чему се према пресуди има да измени.

Поставља се питање да ли је могућна тужба против акта управне власти, који је донет у извршењу управно-судске пресуде. Ми сматрамо да се ова могућност у принципу мора признати. И ако су управно судске пресуде обавезне за управне власти ипак се може десити да оне не изврше пресуду у смислу примедба управног суда. То је прво. Друго, пресуде донесене по чл. 26 закона, у главном, не расправљају административни спор по главној ствари (у меритуму в. чл. 26 п. закона) и зато ће, готово увек, бити потребно да се против акта извршења поднесе нова тужба на основу које ће се ствар расправити по главној ствари (у меритуму). У првome случају, ако би била поднета тужба, суд ће се ограничити да испита је ли управна власт донела нов управни акт у смислу судских примедба или није. Ако јесте тужба би се имала одбацити на основу чл. 24 закона, без позива странака; у противном имао би се поништити акт управне власти на основу чл. 26 закона, јер управна власт није при доношењу истога водила рачуна о обавезној судској пресуди. У другоме случају, тј. кад се управни акт доноси на основу судске пресуде донете по чл. 26 закона,

поред тога што би исти био донет у смислу судске пресуде, тужба би се имала узети у поступак и мериторно расправити административни спор т. ј. питање да ли је решење управне власти о главној ствари основано на закону.

Видели смо већ да пресуда управног суда не обвезује управну власт само на њено извршење, већ да она о њој мора водити рачуна и у будуће. Она ни доцније не може учинити, као што смо нагласили, ништа што би било противно тој пресуди без претходног пристанка тужиоцевог. Али ово претпоставља да се у овоме случају ради о каквом праву или непосредном личном интересу тужиоци (појединца), којим он може располагати и према томе дати свој пристанак да се измени она правна ситуација у коју је доведен на основу судске пресуде. Но овим би била сасвим искључена могућност да управна власт учини нешто, што би било противно судској пресуди, ма и по пристанку тужиоца, кад је у питању јавни интерес или интерес трећих лица. У овоме случају, ако би се противно учинило, и ако би тужба ранијег тужиоца услед његовог пристанка била искључена, појавили би се као тужиоци та трећа лица или нарочити орган постављен за заштиту јавних интереса односно Главна контрола. По њиховим тужбама имало би да се успостави оно стање, које се оснива на ранијој судској пресуди.

Овако схваћена обавезност пресуда управног суда, једино даје стабилност правним ситуацијама, створеним актима управне власти. =

Чл. 43

У колико пресуде Државног Савета и управних судова захтевају издавање новог управног акта, а управна власт га не донесе у року од три месеца од кад јој је достављена пресуда, има онај, у чију је корист донета пресуда право да се жали Државном Савету. Државни Савет донеће у том случају решење, којим се потпуно замењује управни акт.

= Кад је пресудом управног суда поништен управни акт, њега не замењује ова пресуда, већ има управна власт да на основу ње донесе нов управни акт ако је то потребно — чл. 26 и 34 овога закона. Она је на то и обавезна, као што смо видели, према чл. 42 овога закона. У овој законској одредби дата је санкција прописима чл. 26, 34 и 42 овога закона на тај начин, што је управна власт принуђена да у извесном року донесе нов управни акт ако је то потребно. Овај рок утврђен је на три месеца по пријему пресуде а контрола овога рока остављена је појединцу у чију је корист донета судска пресуда. Ако управна власт не донесе управни акт у законском року од три месеца, појединац у чију је корист донета пресуда може се жалити Државном савету. У томе случају, по законском овлашћењу, Државни

савет ступа на место надлежне управне власти и доноси потребан управни акт у виду свога решења. Ово решење Државног савета потпуно замењује акт управне власти те, према томе, оно има да произведе оно дејство које би имао и управни акт донет од надлежне управне власти.⁷⁹⁾ =

⁷⁹⁾ Форма решења Државног савета у случају чл. 43 зак. о Државном савету и управним судовима. — Решење Државног савета бр. 31147/27 од 8 фебруара 1928 год. Илић-Радовановић, I стр. 147 — (в. белешку на стр. 155).

„Државни савет у свом другом одељењу, узео је у разматрање захтев Леополда Медведшека, пензионисаног жандарма, поднесен на основу чл. 43 закона о Државном савету и управним судовима за издање управног акта по пресуди Државног савета од 29 новембра 1926 године бр. 43856, па је нашао:

Да је по тужби Леополда Медведшека противу решења Министра финансија од 10 септембра 1926 год. Д. Р. бр. 120173 због величине додатка на скупоћу, Државни савет донео пресуду од 29 новембра 1926 године бр. 43856 којом је пресуђено да и пензионисани жандарми, у смислу чл. 27 закона о пензионерском фонду, имају право на додатак на скупоћу по одлуци Министарског савета Д. Р. бр. 107201/24 о додацима на скупоћу пензионера и пензионерки;

Да је ова пресуда Државног савета достављена Министарству финансија путем експедиционе књиге Државног савета 21 децембра 1926 године;

Да је по овоме захтеву, Државни савет писмом од 8 октобра 1927 године бр. 30250 тражио од Министарства финансија обавештење о разлозима, због којих горња пресуда у законском року није била извршена;

Да Министар финансија на ово писмо Државног савета није у остављеном року одговорио, што се види из извештаја архивара Државног савета од 17 јануара 1928 године на истом акту;

Да се одредба чл. 164 финансијског закона 1927/28 године, којом су измењени прописи о додацима на скупоћу пензионисаних жандарма има примењивати од 1 априла 1927 године, као дана ступања на снагу овога закона;

Да је, према томе, наступио случај неизвршења пресуде Државног савета, предвиђен у чл. 43 закона о Државном савету и управним судовима.

Па с обзиром на изложено, а на основу чл. 43 закона о Државном савету и управним судовима

Решава

Да благајна Делегације Министарства финансија у Љубљани исплати жалиоцу Леополду Медведшеку, разлику у непримљеним додацима на скупоћу између оних, које је по чл. 16 закона о додацима на скупоћу примио и оних који су му по одлуци Министарског савета Д. Р. 107201/24 припадали, у смислу

Против извршних (правоваљаних) пресуда управних судова и против пресуда Државног Савета може се тражити код истих судова обновљење административног спора под условима прописаним у грађанском судском поступку за обнављање спорова,

Обнову спорова може тражити како приватно лице као парнична страна, тако и управна власт, чији је акт дао повода административном спору, али по одобрењу надлежног министра.

— Обнова спора је ванредно правно сретство, које има за циљ да стави ван снаге већ извршну пресуду Државног савета или управног суда и да спор, који је окончан овом пресудом поново изнесе пред суд. Обнова спора, као ванредно правно сретство, може се употребити само под нарочитим условима. Наш закон је нашао да треба да су то они исти услови, који су прописани у грађанском судском поступку за обнављање грађанских спорова, што је у овоме члану и наредио.⁸⁰⁾ Ово решење, бар по нашем мишљењу, није најзгодније. Административни спор, као и поступак код управног суда имају знатних отступања од грађанског спора и грађанског поступка, те мислимо да је и за обновљење спора требало поставити друге услове.

пресуде Државног савета бр. 43856, и то почев од дана ступања у важност одлуке Министарског савета Д. Р. бр. 107201/24 па до 1 априла 1927 године.

Овим се решењем у свему замењује решење Министра финансија у смислу чл. 43 закона о Државном савету и управним судовима.

Решењем у препису известити жалиоца, Министра финансија Генерална Дирекција Државног Рачуноводства — и Главну Контролу.

Решење доставити благајни Делегације Министарства финансија у Љубљани на извршење.“

⁸⁰⁾ Одредбе закона о судском поступку у грађанским парницама које се односе на обновљење спора: —

§ 624 — „Поступак који је пресудом завршен, може се по предлогу које странке обновити:

1. ако је исправа, на којој се оснива пресуда, лажна или лажно преиначена;

2. ако је сведок или вештак дао лажан исказ или ако се противник при своме саслушању криво заклео, а пресуда се оснива на том сведочанству или саслушању;

3. ако је пресуда издејствована преварном радњом заступника странке, њеног противника или противниковог заступника, које је преварно дело кажњиво по кривичном закону; или ако је судија, при доношењу пресуде или какве раније одлуке, на којој је пресуда основана, на штету странке, учинио по кривичном за-

Обновљење спора може тражити свака парнична страна па, према томе, и лице заинтересовано по чл. 29 закона, коме се признаје карактер умешача уз тужену власт.

Грађански парнични поступак, поред обнове спора, предвиђа као ванредно правно сретство против пресуда и тужбу због ништавости. Питање је може ли се ово правно сретство употребити против извршне пресуде Државног са-

кону кажњиву повреду својих службених дужности односно правнога спора;

4. ако је осуда казног суда, на којој се оснива пресуда, укинута другом правноснажном одлуком казног суда;

5. ако странка нађе или стекне могућност да употреби правноснажну пресуду (§ 507) која је о истом захтеву или о истом правном одношају раније донесена међу странкама парнице која би се имала обновити;

6. ако странка сазна за какве нове чињенице или нађе или стекне могућност да употреби каква доказна сретства, по којима би главна ствар могла бити повољније за њу пресуђена, да су те чињенице или докази били изнесени и употребљени у пређашњем поступку.

Због околности наведених у бр. 5 и 6 може се допустити обновљење само онда, када странка без своје кривње није била кадра да те околности изнесе пре закључења усмене расправе по којој је донесена пресуда суда првога степена.“

— § 625. „Обновљење се може допустити и зато да се изведу докази, који су по §-у 375 става I, били искључени од расправе, ако је очевидно, да би употреба ових доказа у пређашњем поступку имала за последицу да главна ствар буде за странку повољније пресуђена.“

— § 626. „За тужбу због ништавости као и за тужбу за обновљење, подигнуту због каквог кажњивог дела судије (бр. 3 реченица друга, § 624) искључиво је надлежан суд који је донео пресуду, која се тужбом побија. Ако се тужбом побијају пресуде донесене у истом правном спору од судова различитих степена, онда је надлежан највиши од тих судова. (Овде примећујемо да се ова реченица не може применити у управно судском поступку, јер Државни савет, као суд другог и последњег степена, не доноси пресуде по жалбама на пресуде управних судова, већ само решења, којима одобрава или ништи ове пресуде. Према томе, тужба за обнову или због ништавости увек се подноси управном суду кад је он судио у првоме степену.)

У свим осталим случајевима (§ 624 бр. 1, 2, 3 реченица прва, 4 — 6 и § 625) мора се тужба за обнову поднети парничном суду првога степена, а кад се разлог побијања тиче само пресуде суда вишега степена, дотичном суду вишега степена“ (И овде као и горе последња реченица није применљива за управно судски поступак а са истих разлога).

вета односно управног суда. У овоме закону, предвиђа се само обнова спора, као ванредно правно сретство па услед тога није јасно да ли се по § 58 закона о пословном реду, који предвиђа сходну примену грађанског судског поступка за све случајеве, који нису изрично предвиђени у закону о Државном савету и управним судовима, може усвојити тужба због ништавости. Из текста § 623 грађанског парничног поступка, међутим, који говори о тужби због ништавости,⁸¹⁾ ми видимо да се правноснажна одлука може побијати овим правним сретством: 1) ако је у ствари судио судија, који је по закону био искључен да у том правном спору врши судијску дужност; 2) ако која странка није била у спору никако заступана или је није заступао законски заступник где је то требало, уколико вођење парнице није било накнадно одобрено по прописима закона. Према овим основима ми мислимо да се тужба због ништавости мора усвојити у управно судском поступку, мада се на тај начин проширује број и врста правних сретстава предвиђених у закону о Државном савету и управним судовима. Ово зато, што се и у управно судском поступку морају усвојити одредбе о искључењу судија као и одредбе о способности односно заступању странака а за чију се исправну примену налази санкција у одредбама о ништавости поступка. =

Чл. 45

Ако суд нађе да је захтев за обновљење спора оправдан, онда ништи пресуду која је у питању и упућује ствар надлежној управној власти на ново решење. Управна власт је везана примедбама суда.

= У овоме члану прописан је поступак са тужбом за поновљање спора, он није потпун, јер говори само о случају

⁸¹⁾ Тужба због ништавости — § 623 „Правноснажна одлука, којом је каква ствар завршена, може се побијати тужбом због ништавости:

1. ако је у ствари судио судија, који је по закону био искључен да у том правном спору врши судијску дужност;

2. ако која странка није била у спору никако заступана или је није заступао законски заступник где је то требало, уколико вођење парнице није било накнадно одобрено по прописима закона.

Но тужба због ништавости није допуштена, кад је у случају бр. 1 разлог за искључење, а у случају бр. 2 недостатак парничне способности или законског заступања још у току парнице без успеха изнесен.

Тужба није допуштена ни онда, када је странка могла већ, у пређашњем поступку или каквим правним леком, изнети разлог за искључење.“

да суд нађе да је захтев основан. Али баш и за тај случај ово законско наређење не може се применити. По њему суд, у томе случају, ништи своју ранију пресуду што сасвим одговара појму поновљења поступка али се даље каже да упућује ствар надлежној управној власти на ново решење, што у опште не може бити. Поништењем раније судске пресуде добија се оно стање, које је било пре њенога доношења тј. постоји акт управне власти, који је био предмет ранијег спора и тужба против тога акта. Према томе ту се нема зашта упућивати ствар управној власти на ново решење, јер она нема шта да решава. Овде има управни суд да суди по обновљеном административном спору; тек после његове нове пресуде, могло би да буде говора о доношењу каквог новог управног акта. То би било извршење судске пресуде и разуме се, да би управна власт, при томе, била везана примедбама суда. Напоменули смо већ да је предвиђени поступак по тужби за обновљење спора непотпун те се он с обзиром на § 58 закона о пословном реду сходном применом прописа грађанског парничног поступка има допунити.⁸²⁾ Па и с обзиром на ове прописе јасно је, да други део члана 45 овога закона не може доћи до примене. Из одредаба грађанског парничног поступка, које ћемо навести као и из првог дела овога члана види се да је поступак по тужби за обновљење спора исти као и по редовној тужби. Разлика је само у томе, што суд претходно решава о захтеву за обновљење па тек потом о главној ствари. Овим је, сматрамо, наше гледиште оправдано. =

⁸²⁾ Поступак по тужби због ништавости и тужби за обновљење (наводимо само оне прописе који се могу примити с обзиром на организацију управног судства и административног спора):

§ 627 „За подношење тужбе због ништавости и тужбе за обновљење као и за даљи поступак имају се примењивати прописи дела другог до петог овога закона, уколико следећи прописи не наређују што друго.

Судија због чијег се учествовања у доношењу одлуке подноси тужба због ништавости (§ 623 бр. 1) или због чијег се поступања подноси тужба за обновљење (§ 624 бр. 3) искључен је од учествовања у расправи и одлучивању по овим тужбама.“

§ 628 — „Тужбу треба подићи у строгом року од месец дана.

Тај ће се рок рачунати:

1. у случају §-а 623 бр. 1, од дана кад је странка сазнала за разлог искључења, или, ако је зато сазнала пре правноснажности побијане одлуке, од дана, када је одлука постала правноснажна.

2. у случају § 623 бр. 2 од дана, кад је одлука странци достављена, а ако странка није парнично способна, кад је достављена њезиноме законском заступнику, али опет не пре, него што је побијана одлука постала правноснажна;

3. у случајевима § 624 бр. 1 до 4 од дана кад је пресуда казненог суда или обустава кривичног поступка постала правноснажна;

4. у случајевима § 624 бр. 5 и 6 од дана када је странка могла употребити правноснажну пресуду или изнети пред суд чињенице и доказна сретства за која је сазнала;

5. у случају § 625 од доставе односно у случајевима § 513 и § 546 од објављења пресуде суда првога степена.

По протеку десет година од дана, када је пресуда постала правноснажна, тужба се не може подићи изузевши случај споменут у бр. 2 овог параграфа.“

— § 630 „У тужби се морају нарочито навести:

1. одлука која се побија;

2. законски основ побијања (разлог ништавости, разлог обновљења);

3. околности, из којих произлази, да је тужба поднесена у законском року, и доказна сретства за то;

4. околности, које су битне за оцену надлежности; и

5. изјава, уколико се предлаже да се укине побијана одлука и која се друга одлука о главној ствари предлаже.“

§ 631 „Пре него што одреди рочиште за усмену расправу, суд ће испитати, и то код зборних судова у нејавној седници, да ли се тужба оснива на којем од законских разлога побијања (§§ 623—625) и да ли је подигнута у законском року. Ако не постоји који од ових услова или ако тужба из којег од разлога наведених у §-у 325 став 2 није допуштена има се она одбацити закључком као неприкладна за то, да се по њој одреди рочиште за усмену расправу.

Околности из којих произлази, да се тужилац држао законскога рока, имају се на захтевање суда учинити вероватним.“

§ 632. „Ако се тражи обнова поступка због којег од кривичних дела, означених у §-у 624 бр. 1—3 а о томе кривичноме делу још није изречена правноснажна осуда, онда ће парнични суд, без претходне усмене расправе, учинити што је потребно да се поведе кривични поступак у циљу, да се извиди и утврди наведено кривично дело. Против таквога закључка нема места правноме леку; но, пре него што суд донесе такав закључак, може преслушати странке или само једну од њих и извршити потребне извиђаје.

Рочиште за усмену расправу по тужби за обновљење одређене се тек пошто се правноснажно сврши кривични поступак, и то само онда, ако је тај поступак довео до правноснажне осуде због кривичног дела, које је истакнуто као разлог тужби за обновљење, или ако је кривични поступак истина довршен без осуде, али из других разлога, а не због тога што не постоји кривично дело или што за њ нема доказа. Иначе ће се тужба након саопштења резултата кривичног поступка, одбацити као недопуштена. И у овом ће се случају тужба одбацити без претходне

Чл. 46

Сукобе о надлежности између управних власти, између самоуправних власти и између управних и самоуправних власти решава Државни Савет.

Сукоб може постојати само између власти које према прописима овога или других закона решавају у последњем степену (чл. 18).

Предлог за решење сукоба који је постао тиме, што власти одбијају од себе надлежност, може поднети само заинтересовано лице и то у року од петнаест дана од дана кад му је предато решење друге власти по реду.

Предлог мора бити снабдевен потребним документима.

Предлог за решење сукоба који је постао тиме, што две власти задржавају за себе надлежност у истој ствари, може поднети свака од заинтересованих власти и року предвиђеном у чл. 21.

Сукобе о надлежности између управних и редовних судова решава Касациони Суд (чл. 110 Устава).

— Државни савет је, према овим одредбама, суд за решавање сукоба о надлежности између управних власти, између самоуправних власти и између управних и самоуправних власти. Сукоба не може бити између оних власти,

усмене расправе закључком, који се код зборних судова доноси у нејавној седници. Казнени суд или јавни тужилац, кад саопштава свој закључак да се не поведе или да се обустави кривични поступак, увек треба изречно да означи разлог, због којег се поступак неће повести или због којег се обуставља.“

§ 633. „Ако се у случајевима §-а 624 разлог за обновљење докаже исправама, које су приложене тужби у изворнику или овереном препису, или ако се обновљење предлаже по § 625, онда ће се расправа и одлука о разлогу и допустивости одобрења спојити с расправом о главној ствари; но и у овом случају суд је овлашћен да поступи у смислу § 253.

О главној ствари ће се изнова расправљати у колико је захвата разлог побијања.

(Став трећи, који се не може применити).“

§ 635. „Ако се расправа о главној ствари има провести пред судом, који је надлежан за одлуку о допустивости обновљења, онда може суд, пошто објави одлуку, којом се дозвољава тражено обновљење, наредити закључком, да се расправља о главној ствари пре него што се та одлука странкама отпрати. Против тога закључка нема места правном леку.

Одлука о допустивости обновљења унеће се у том случају у одлуку о главној ствари.“

§ 636. „Тужба за обновљење или тужба због ништавости одбаћиће се закључком, ако се тек на усменој расправи покаже да се оснива на разлогу, који закон не допушта или да је прекасно поднесена.“

чија решења нису извршна, односно против којих је могућна жалба на вишу власт према чл. 18 закона о Државном савету и управним судовима.

Сем ових сукоба Државни савет решава и сукобе о надлежности између управних судова као таквих али не по овоме пропису, већ на основу тога што је врховни управни суд. У овоме својству он решава сукобе између њих и онда, када суде као дисциплински или монополски судови и у опште увек када се појави сукоб између њих ма у коме погледу.

Сукоб о надлежности може бити негативан и позитиван. Негативан сукоб надлежности предвиђен је у трећем ставу овога члана а састоји се у томе што две власти одбијају надлежност да решавају једну спорну ствар. Предлог за решење овога сукоба подноси Државном савету заинтересовано лице у року од петнаест дана од кад му је предато решење друге власти, којим она одбија од себе надлежност. Уз предлог је потребно да предлагач поднесе и решења обе власти, којима је одбијен са разлога ненадлежности. Позитиван сукоб о надлежности предвиђен је у ставу петом овога члана, он се састоји у томе што две власти задржавају за себе надлежност да решавају по једном предмету. Појединач, чија се ствар расправља, нема шта да ради, јер би његов предмет био решен било код једне или код друге власти, која се сматра за надлежну. Овде су власти заинтересоване да утврде своју надлежност и према томе иницијатива за решење сукоба остављена је заинтересованим властима. Предлог за решење сукоба, у овоме случају, подноси заинтересована власт у року од тридесет дана од дана кад је сазнала за одлуку власти којој оспорава надлежност придржавајући је за себе.

Овај члан не предвиђа сукоб о надлежности између управних судова и управних власти али њега очигледно може бити. За случај да овакав сукоб наступи, ми сматрамо, да се има решити по напред изложеним принципима пред Државним саветом. =

Чл. 47

Ближе одредбе о унутрашњем уређењу Државног савета и управних судова, о њима потребном персоналу, о поступку као и о наградама адвокатима, прописује се Краљевом Уредбом на предлог Министра правде, а по саслушању Министарског савета.

= На основу овога овлашћења била је издата „Уредба о пословном реду у Државном савету и управним судовима“ од 5 септембра 1922 године, која је укинута законом о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 29 маја 1929 године. На овај начин је и овај члан престао да важи. =

ОДЕЉАК ПЕТИ

ПРЕЛАЗНА НАРЕЂЕЊА

Цео овај одељак сем чл. 52 укинут је законом о изменама и допунама Закона о Државном савету и управним судовима од 7 јануара 1929 године (Сл. нов. бр. 7).⁸³⁾ Ми ћемо навести укинуте чланове ради бољег разумевања развоја управног судства.

Чл. 48

До доношења једнога закона о уређењу судова за целу земљу и ограничењу месне надлежности Апелационих судова управних судова биће шест: у Београду за Србију и Војводину; у Загребу за Хрватску и Славонију са Међумурјем; у Цељу за Словенију са Прекомурјем; у Сарајеву за Босну и Херцеговину; у Скопљу за Јужну Србију; у Дубровнику за Далмацију и Црну Гору.

Чл. 49

Управни судови се имају образовати и започети свој рад најдаље у року од шест месеци од дана ступања на снагу овога закона.

У року од месец дана од ступања на снагу овога закона има се извршити избор и постављење државних саветника.

Досадашњи чланови Државног Савета задржавају своје положаја у смислу овога закона.

Чл. 50

Административни спорови који су се затекли код Државног Савета у времену, кад овај закон ступи на снагу, расправиће се по досадањем закону о уређење Државног савета и закону о пословном реду у Државном савету и то у одељењима његовим образованим по овоме закону.

⁸³⁾ Закон о измени и допуни закона о Државном савету и управним судовима од 17 маја 1922 године.

Члан 7 „Чланови 48, 49, 50 и 51. Закона о Државном савету и управним судовима укидају се.“

Финансијски управни суд у Загребу укида се и престаје деловати кад почне рад у управном суду у Загребу а, његови чланови стављају се на расположење.

Сви несвршени спорови, који су се затекли код њега, кад почну дејствовати управни судови, прелазе на ове судове.

Чл. 51

До доношења закона о чиновницима и уређења њихових плата и додатака, државни саветници имаће плату и додатеке које имају сада по српском закону о уређењу Државног савета. Чланови управних судова имаће плату и додатеке, које имају апелационе судије по српском закону о устројству судова.

Помоћно особље Државног савета и управних судова имаће плату и додатеке помоћног особља Државног савета односно Апелационог суда у Србији.

Чл. 52

Ступањем на снагу овог закона престају важити сви прописи који су у супротности са његовим одредбама.

— Закон о Државном савету и управним судовима потписан је 17 маја 1922 године и објављен у „Службеним новинама“ бр. 111 од 22 маја 1922 године. —

ЗАКОН

О

**ПОСЛОВНОМ РЕДУ У ДРЖАВНОМ САВЕТУ
И УПРАВНИМ СУДОВИМА ОД 29 МАЈА 1929 Г.
СА ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ОД 29 ДЕЦЕМБРА 1929 Г.**

ЗАКОН

О

ПОСЛОВНОМ РЕДУ У ДРЖАВНОМ САВЕТУ И УПРАВНИМ СУДОВИМА ОД 29 МАЈА 1929 Г.

Са изменама и допунама од 29 децембра 1929 године

ОДЕЉАК ПРВИ

ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНОГ САВЕТА И УПРАВНИХ СУДОВА

§ 1

Председник Државног Савета представља Државни Савет према свима властима. Он води и надзирава пословање Државног Савета. Њега замењује потпредседник, а у случају да је овај спречен најстарији председник одељења.

— Претседник Државног савета је шеф тога надлештва, према овоме пропису и као такав њиме управља и носи одговорност за његов рад, у колико се то не односи на само суђење. Он је, поред тога, по закону о државном рачуноводству наредбодавац другог степена па у томе својству предлаже и извршује буџет Државног савета. —

§ 2

Државни Савет поред председника, потпредседника и чланова има и једног главног секретара, шест референата и шест секретара, шест писара, једног архивара и потребан број преписача и служитеља.

Главни секретар, референти, секретари и писари морају имати свршен правни факултет.

Главног секретара, референте, као и све секретаре у главним групама поставља Краљ на предлог Председника Министарског Савета, а остале секретаре и писаре Председник Министарског Савета декретом. Преписаче и служитеље поставља председник Државног Савета.

— Овим прописом је утврђен број, врста и школска спрема особља Државног савета. У свему осталом вреде одредбе закона о чиновницима. —

§ 3

Дужност је главног секретара да по наредбама и упутствима председника, води администрацију Државног Савета. Он је у исто време и деловођа опште седнице Државног Савета. У случају да је он спречен заступа га најстарији референт по рангу. Референти имају ранг и принадлежности досадањих првих секретара.

Дужност је референта да израђују реферате у појединим предметима. Они немају право гласа у седницама. Њих у дужности помажу секретари.

— Последња реченица првога става стављена је ван снаге законом о чиновницима, пошто је истим одређен ранг и принадлежности референта. —

§ 4

Председник сазива опште седнице Државног Савета и председава им. Ако је он спречен замењује га потпредседник, а ако је и овај спречен, онда најстарији по рангу председник одељења.

— Пошто Државни савет решава, по правилу, у одељењима то се општа седница може састати само по позиву председника да реши одређена питања. —

§ 5

Распоред саветника у одељења и њихових заменика врши председник Државног Савета. Садањи распоред саветника по одељењима има остати до 31 децембра ове године.

— Према првој реченици овога наређења престала је важност става трећег и последњег реченице става четвртог чл. 3 закона о Државном савету и управним судовима, по којим се прописима распоред саветника у одељења вршио коцком.

Друга реченица овога параграфа, пошто садржи одредбу пролазног карактера престала је да важи 1 јануара 1930 год. —

§ 6

Државни Савет има шест одељења, од којих мора бити бар једно за управне спорове финансијске природе.

Делокруг појединих одељења одређује се у општој седници Државног Савета, а председник о томе извештава Председника Министарског Савета и стара се да се то објављује у „Службеним новинама“. Измене у једанпут утврђеном делокругу морају бити објављене на исти начин.

— Према чл. 1 закона о Државном савету и управним судовима, Државни савет има тридесет чланова па како, према чл. 3 истог закона, решава у одељењима од пет чланова то је укупан број одељења шест, како је предвиђено у

овоме пропису. Законодавац је нарочиту важност придавао споровима финансијске природе те је све те спорове ставио у надлежност једноме одељењу, како код Државног савета тако и код управних судова, кад ови имају више одељења. У пракси, међутим, ова одредба се тешко може спровести, јер би услед великог броја финансијских спорова једно одељење било преоптерећено, због чега би наступио застој у решавању.

Одређени делокруг одељења важи за годину дана, ако не би наступила потреба да се пре тога измени (§ 9 овога закона). Али за случај измене и она се има објавити на начин предвиђен у овоме параграфу.

У погледу сукоба одељења у питању делокруга исти решава општа седница Државног савета.¹⁾ —

§ 7

Свако одељење има свога председника. Председник I одељења је сам председник Државног Савета, председник II одељења потпредседник Државног Савета, председници осталих одељења су по рангу 4 најстарија саветника. Свако одељење може имати по два члана заменика. Ако су председници одељења спречени њих замењују најстарији чланови одељења.

— Законом је утврђен ред председавања појединим одељењима тако да одељењима са мањим редним бројем председавају по рангу старији чланови. Било је спорно да

¹⁾ Решење опште седнице бр. 9508/II од 17 марта 1932 год. Против, стр. 15.

„.....У закону о Државном савету и управним судовима није изречно предвиђен сукоб надлежности између појединих одељења Државног савета нити је предвиђено ко је надлежан да таква сукоба реши. Али је прописано у закону о пословном реду у § 6 да општа седница Државног савета одређује делокруг појединих одељења, што значи да на основу овог прописа одређује и границе делокруга тих одељења па је она и надлежна у недостатку изречног законског прописа о томе, да расправи сукоб који се појави између појединих одељења у погледу тога делокруга. То је и у духу оних политичко-правних гаранција које су биле разлог законодавца кад је ставио у надлежност опште седнице да она одређује делокруг појединих одељења па се тај разлог и овде има уважити.“

Са ових разлога Државни савет у општој седници од 17 марта 1932 год. на основу чл. 4 закона о Државном савету и управним судовима и §§ 12 и 13 закона о пословном реду доноси ово своје решење:

1) сукобе о надлежности између појединих одељења Државног савета у погледу њиховог делокруга, надлежна је да решава Општа седница;.....“

ли спреченог претседника одељења замењује члан тога одељења настарији по рангу по распореду или члан заменик ако је по рангу старији од чланова одељења. Питање је решило општа седница тако: да спреченог претседника одељења увек замењује најстарији по рангу распоредом одређени члан одељења.²⁾ =

§ 8

Састав појединих одељења мора се саопштити председнику Министарског Савета и обнародовати у „Службеним Новинама.“

= Обнародовање је прописано да би парничари унапред знали ко има да суди по њиховим предметима, како би евентуално могли користити одредбе о изузећу судија. =

§ 9

Ако услед упражњена једног или више места у Државном Савету, или услед боловања или одсуства појединих чланова није могућан рад у одељењима, може председник Државног Савета за остали део године, односно до попуњења упражњених места учинити неопходно потребне измене у саставу појединих одељења. Исто тако може преиначити распоред послова по појединим одељењима, ако то изискује преоптерећеност појединих одељења или трајна спреченост Државног Савета.

= Ова преиначења састава и делокруга одељења морају бити објављена у „Службеним Новинама“, и саопштена претседнику Министарског савета, према § 6 овога закона. =

§ 10

За спорове који су већ били предмет разматрања, а нису могли бити свршени до истека године у једном одељењу, може председник Државног Савета одредити да те спорове реше исти саветници који су сачињавали дотадањи колегијум.

= Као што смо видели распоред чланова по одељењима и делокруг одељења одређује се унапред за годину дана и с обзиром на делокруг одељењима се додељују предмети. У овоме параграфу, међутим, предвиђен је изузетак од предњег правила у толико што може поједине предмете, који нису свршени до истека године, решити одељење које је раније већ разматрало те предмете. Ово је свакако у циљу

²⁾ Одлука опште седнице Државног савета бр. 10782 од 28 и 30 марта 1925 год. Давинић-Мајсторовић стр. 29 (видети и објашњење).

„Најстарији у одељењу по рангу саветник замењује председника одељења.

Према овоме саветник заменик заузима у одељењу оно место, које одговара његовом рангу у савету.“

економије поступка, јер би иначе чланови новог одељења, коме би предмет био додељен по новоме распореду, морали да га проучавају сасвим изнова. =

§ 11

У појединим одељењима дели посао члановима одељења и референтима председник одељења. Додељивање референата појединим одељењима врши председник Државног Савета.

= Предмети се деле одељењима према делокругу утврђеном на основу § 6 овога закона а оне предмете који буду на овај начин додељени одељењу претседник тога одељења даје у рад члановима или референтима. Рад ових ће се састојати у подношењу извештаја седници (§ 48 овога закона), која решава спорни предмет.

Референте, као и остало особље Државног савета, распоређује у одељења претседник Државног савета као и сваки други шеф надлештва. Овај распоред није потребно објављивати и он се може мењати према потреби. =

§ 12

Председник се мора старати да се одржи једнообразност у јудикатури Државног Савета. У том циљу он сазива, према потреби, општу седницу Државног Савета, да донесе решење о правним питањима која су одељења Државног Савета различито решила.

= Државни савет решава у одељењима а према унапред утврђеном делокругу. Према томе одељења решавају независно једно од другог услед чега по истоме правном питању могу бити донета два различита решења. На ово мотри претседник Државног савета и у даном случају одређује општу седницу Државног савета, која има да реши у коме се смислу има спорно питање расправити. =

§ 13

Одлуке и пресуде Државног Савета о важнијим правним питањима, које су биле предмет спора, нарочито све одлуке које се тичу важности уредаба, морају се уписати у нарочити списак који се налази код председника Државног Савета. Ако један саветник у одељењу налази, да је мишљење већине о једном правном питању у супротности са једним већ у списак уписаним решењем, изрицање пресуде или одлуке може се обуставити и предложити председнику Државног Савета да сазове општу седницу, која има, после реферата овог саветника, који је предложио пресуду и реферата још једног, од председника Државног Савета одређеног, известиоца и након исцрпне дебате, донети решење о овом правном питању. Ово решење мора служити за основу пресуди која је дала за то повод, и мора се уписати у нарочиту књигу „решења опште седнице Државног Савета“, и публиковати у „Службеним

новинама“. Тако уписана решења опште седнице обавезна су за сва одељења Државног Савета, док не буду преиначена у општој седници по саслушању два известиоца.

— Како из претходног тако и из овога прописа види се да је законодавац хтео да обезбеди извесну једнообразност и сталност у правосуђу Државног савета. Ова његова тежња потпуно је оправдана, када се има у виду да је Државни савет врховни управни суд и да као такав својим одлукама утиче у многоструку на рад активне администрације, која се у начелу мора држати оних директива, које јој постављају судске одлуке. У овоме смислу, управна власт би имала да избегава доношење одлука онаког садржаја, који је противан гледишту Државног савета. С друге стране, Државни савет и управно судство у опште имало би бити постојано, колико год је могуће, у својим гледиштима баш с обзиром на околност да се тим гледиштима руководи активна управа примењујући законске одредбе. Према томе не би се могла схватити измена праксе руковођена разлозима целисходности а још мање би се могло појмити да о једном правном питању буде толико мишљења колико одељења Државног савета или управног суда.

У својој тежњи да уједначи и устали праксу управног судства законодавац није могао употребити ограничења на штету слободе у решавању и суђењу. Он је то постигао установом опште седнице Државног савета, која има да обезбеди једнообразност у решавању код одељења и сталност праксе односно њену измену у законски оправданим случајевима. Као што смо видели у § 12 о. закона, претседник Државног савета мотри на једнообразност у суђењу и ако приметити да се одељења размимоилазе у решавању истог правног питања он сазива општу седницу да она то питање реши. Решење опште седнице, по овоме питању, обавезно је за одељења, према последњем ставу чл. 4 зак. о Државном савету и управним судовима.

Сталност у решавању обезбеђена је на тај начин, што се, по овоме пропису, све одлуке о важнијим правним питањима која су била предмет спора а нарочито све одлуке које се тичу важности уредаба морају уписати у нарочиту књигу. Овим уписом та одлука донекле стиче обавезност у погледу решења питања, које је изазвало њено доношење, за будуће исте случајеве. Ово се види и из тога што је довољно, да се један члан одељења успротиви доношењу супротне или друкчије одлуке па да се решавање одложи и предложи претседнику Државног савета сазивање опште седнице, ради решења овога питања.

У погледу измене решења опште седнице, законодавац је прописао и обавезну процедуру, која се састоји у томе што општа седница решава тек по саслушању два известиоца. Овим се несумњиво иде на то да се ако не отежа

измена а оно бар да се има гаранција за стварну потребу измене једном донете одлуке опште седнице. Сем тога утврђен је и један припремни поступак за општу седницу, који је изложен у следећим параграфима. =

§ 14

Реферати за општу седницу Државног Савета у случају чл. 13 морају бити написани, умножени и благовремено пре опште седнице саопштени свима члановима Државног Савета.

— Истакли смо већ да је законодавац наклоњен једној стабилности праксе и да за њену измену ставља извесне услове. Он је допушта, што је у сагласности са развијеним правног саобраћаја, али тражи да тој измени претходи један поступак у коме ће се свестрано цело питање проучити. Овој одредби је циљ да омогући свима учесницима опште седнице да се упознају са гледиштима одређених известилаца од којих је једно по правилу за измену а друго за одржање дотадање праксе. =

§ 15

Питања о којима ће се гласати и којим редом утврђује председник, али општа седница може, ако један члан предложи и о томе донети закључак.

Гласање се врши по рангу државних саветника почевши од најмлађег.

За пуноважан закључак потребна је апсолутна већина гласова. Ако није ни једно мишљење добило апсолутну већину, гласање ће се поново вршити, а предлози према потреби раздвојити у више питања.

— Овај пропис садржи техничке моменте у решавању опште седнице. Важно је истаћи да се овде за закључак тражи апсолутна већина гласова, чиме је још више подвучен значај решења опште седнице Државног савета. =

§ 16

У општим седницама Државног Савета могу учествовати и додељени бити референти и секретари, али они не могу гласати.

— Како је деловођа опште седнице главни секретар Државног савета, није јасно у коме би циљу могли учествовати референти и секретари али по нашем мишљењу није искључена могућност да буду известиоци, јер закон нигде изрично не одређује да то морају бити чланови Државног савета. =

§ 17

Када Државни Савет по неком нарочитом закону има да изврши какав избор, избор ће се вршити тајним гласањем, ако тим нарочитим законом није одређен други начин.

— За сада само Устав предвиђа у чл. 107 избор претседника и чланова Главне контроле од стране Народне скупштине по кандидационој листи коју саставља Државни савет. Тајност гласања усвојена је из практичних разлога да се обезбеди слобода избора. У даљим параграфима изложен је поступак при гласању. —

§ 18

Тајно гласање врши се у општој седници Државног Савета с једнаким листићима на које сваки државни саветник забележи име кандидата. Уздржавање од гласања и предавања празних листића не може бити.

Листићи, на којима су забележена имена кандидата, предају се затворени председнику.

Председник отвара те листиће и гласно казује име и презиме на њима написаног кандидата. Затим све те листиће предаје најмлађем саветнику по наименовању, који такође гласно казује имена записаних кандидата.

Гласачки листићи, после сваког свршеног гласања, одмах се уништавају.

— Овде је изложена техничка страна тајног гласања. Важно је истаћи да је гласање обавезно, према последњој реченици првога става. —

§ 19

По свршеном гласању Државни Савет огласиће за изабрано оно лице, које је добило апсолутну већину гласова.

— Према овоме пропису за избор је потребна апсолутна већина гласова, што значи, ако се више лица бира, да свако мора добити апсолутну већину, да би се огласило за изабрано. —

§ 20

Ако при првом гласању ни једно лице не добије апсолутну већину, гласаће се одмах између она два лица, која су добила највећи број гласова, и тада ће се сматрати, да је изабрано оно лице, које је при том поновљеном гласању добило релативну већину гласова.

— За изабрано може се прогласити само оно лице, које добије апсолутну већину гласова, према томе, ако се при избору добије друга подела гласова, изузев равне о

чему је даље говор, ни једно лице не може бити проглашено за изабрано. Избор се има поновити али сада само између она два лица, која су добила највећи број гласова. Није разумљива одредба овога параграфа по којој се сматра за изабрано на другом гласању лице, које добије релативну већину гласова. Ово је чак и немогуће, јер при избору између два кандидата један мора имати апсолутну већину, кад сви чланови опште седнице морају гласати. Ова одредба би се могла разумети само тако, ако би се узело да изабрано лице има релативну већину према свим лицима, која су бира, дакле и према онима која су отпала после првог гласања. —

§ 21

Ако би при гласању, било првом, било другом, два лица добила једнак број гласова, Државни Савет сматраће да је оно лице изабрано, које коцка одреди.

— Према овоме пропису у случају једнаке поделе гласова не понавља се избор, већ се коцком одређује које ће се лице сматрати за изабрано. —

§ 22

Послове, који по специјалним законима спадају у надлежност Државног Савета, као органа активне управе, решава Државни Савет у општој седници. Према природи ствари, он може упутити предмет нарочитом одбору састављеном од пет државних саветника, изабраних по стручности од стране опште седнице, који ће предмет проучити и поднети писмен реферат општој седници.

— О пословима Државног савета, као органа активне управе било је говора код чл. 1 закона о Државном савету (в. напред стр. 2). Том приликом смо видели да Државни савет решава по извесним предметима не као врховни управни суд већ као орган активне управе. Ови послови су у главном: 1) решавање о актима управне природе за које је потребно одобрење Државног савета по специјалном закону и 2) надзор над самоуправама. У групу под 1) долазе ови послови:

а) по чл. 84 закона о државном рачуноводству одобравање измене уговора на штету државе;

б) по чл. 3 закона о задужбинама, одобравање оснивања задужбина;

в) по §§ 3, 6 и 11 закона о експропријацији одобравање погодбе надлежног министра за откуп земљишта;

г) по ставу 2 § 2 закона о чиновницима одобрење за пријем у државну службу пре истека рока од 10 година од настањења, прирођених држављана, који нису по народности Југословени. Као што се из овога види у овим актима Државни савет суделује својим одобрењем.

У групу под 2) долази надзор над самоуправама и обухвата надзор над бановинском и градском самоуправом. Морамо одмах оставити на страну надзор над самоуправом градова, јер све те послове по закону о градским општинама врше оделења Државног савета. Општа седница, дакле, врши само надзор над бановинском самоуправом. Овај надзор се састоји у давању претходне сагласности у погледу законитости бановинских уредаба (чл. 91 Устава) и у решавању о жалбама на решења бана којим се обустављају решења бановинских већа или одбора (чл. 93 Устава). Ове одредбе засад нису дошле до примене, јер ни бановинска самоуправа, како је организована Уставом и законом, није још дошла до пуног изражаја.

Поступак опште седнице, по овим пословима, разликује се од поступка, који је предвиђен за њено редовно пословање у толико, што се предмет може упутити на проучавање стручном одбору од пет државних саветника. Овај одбор подноси општој седници писмени реферат, пошто проучи предмет и тек онда она приступа решавању. =

§ 23

Управни судови имају председника и потребан број судија, секретара, писара, преписивача и служитеља.

Управни судови суде по одељењима, која према потреби образује председник суда.

Распоред судија и њихових заменика у одељења врши председник на крају сваке године за наредну годину.

= По чл. 10 закона о Државном савету и управним судовима, кад управни суд има више оделења онда једно мора бити стално за спорове финансијске природе. Делокруг осталих оделења одређује претседник суда с обзиром на став други овога параграфа. =

§ 24

У одељењу за спорове финансијске природе биће по могућности два члана из финансијске управне струке.

= Законодавац је нарочиту пажњу посветио споровима финансијске природе те је одредио да исте расправља нарочито оделење, како код Државног савета (в. § 6 овога закона), тако и код управних судова кад има више оделења (в. чл. 10 зак. о Државном савету). Овај пропис предвиђа да се у такво оделење одреде по могућству два члана, дакле, већина из финансијске управне струке. На овај начин хтело се да буде обезбеђена могућност да ове предмете решавају стручна лица. =

§ 25

Прописи §§ 1., 9., 10. и 11., овога закона важе и за управне судове.

= Овде наведени прописи односе се на права и дужности претседника, измену распореда и делокруга и на рад у оделењима, те се, пошто регулишу заједничку материју, могу лако применити и на управне судове. =

§ 26

Државни саветници и управне судије морају пре ступања у дужност положити заклетву, која је прописана за судије редовних судова.

= Судијска заклетва прописана је у чл. 7 закона о судијама који гласи, у колико се односи на заклетву:

„Судије при ступању на дужност полажу ову заклетву: „Ја Н. Н. заклинјем се свемогућим Богом да ћу владајућем Краљу веран бити, да ћу дужност своју тачно и савесно извршивати и да ћу се при изрицању правде једино закона држати. Тако ми Бог помогао.“

Остало особље Државног савета и управних судова полаже заклетву прописану за чиновнике уопште. =

§ 27

У погледу одмора и одсуства председника и чланова, и осталог особља Државног Савета, као и председника, судија и осталог особља управних судова, вреде одредбе чл. 52. Закона о судијама редовних судова од 8 јануара 1929 године и §§ 93., 94. и 95. Закона о уређењу редовних судова од 18 јануара исте године.

= Законодавац је сматрао за потребно да на Државни савет и управне судове прошири одредбе о одсуству и одмору, које важе за редовне судове, јер је у ствари функција једна и иста и код редовних и код управних судова а то је суђење. Али у колико су ове одредбе отступале од оних, које се односе на остале струке и њихово особље, оне су стављене ван снаге законом о чиновницима од 31 марта 1931 год.³⁾ Тако је § 281 пом. закона укинут § 94

³⁾ Закон о уређењу редовних судова — § 93 „Судски одмор траје без прекида од 1 јула до 15 августа закључно. За то време одређују се рочишта и претреси и доносе одлуке само у феријалним предметима.“

§ 95 „Одсуство означено у § 94 уживаће се по правилу за време судског одмора. Ако који од судског особља буде задржан на раду у суду за време судског одмора, председник односно старешина суда одобриће му ово одсуство у току године водећи рачуна да послови не заостану.“

закона о уређењу редовних судова а § 283 истога закона чл. 52 закона о судијама редовних судова. Место њих важе сада § 86 у погледу годишњег одмора и § 87 истога закона у погледу отсуства. По овим одредбама а у вези већ поменутих одредаба § 93 и 95 закона о уређењу редовних судова особље Државног савета и управних судова ужива право отсуства и годишњег одмора. =

§ 28

Председници управних судова морају по истеку сваке године поднети Државном Савету извештај о раду суда. У извештају мора бити изложено целокупно стање рада, број спорова по појединим управним струкама и број спорова из појединих управних јединица.

Осим тога морају се у извештају означити сви важнији спорови, који могу служити као материјал за основу законодавног рада или послужити као директива за употребу надзорне власти над управним и самоуправним органима.

Закон о чиновницима — § 86 — „Државни службеник има право на годишњи одмор. Дужина одмора износи: за чиновнике од I групе до III групе 2 степена закључно — шест недеља; за чиновнике осталих група, и то са преко 25 година службе — четрдесет дана, — од 15 до 25 година службе — тридесет дана, од 5 до 15 година службе — двадесет дана и до 5 година службе — десет дана; за чиновничке приправнике — десет дана; за званичнике и служитеље са преко 25 година службе — тридесет дана, од 15—25 година службе двадесет дана, од 5 до 15 година службе — дванаест дана и до 5 година службе — осам дана.

Време када се има одмор искористити одређује, на предлог старешине надлештва, непосредни виши старешина, а за врховна надлештва старешине ових надлештава.

У одсуство ради опорављења или лечења урачунава се годишњи одмор.“

§ 87 „Отсуство по приватном послу одобрава надлежни министар односно бан, осим код врховних надлештава и самосталних установа ван министарства и банских управа за које постоје о томе посебни прописи. Министри и банови могу за отсуства до тридесет дана одредити старешине које ће га одобравати.

Службеник на отсуству по приватном послу дужем од укупно два месеца у једној календарској години нема право на принадлежности за време преко два месеца.

Отсуство ради усавршавања или довршења школовања сматра се као отсуство по приватном послу, осим случаја кад се службеник упућује на усавршавање у непосредном интересу државне службе.

Отсуство по приватном послу урачунава се у годишњи одмор осим ако министар друкчије не реши.“

Државни Савет узме ове извештаје у претрес у општој седници и на основу њих и својег целокупног годишњег рада, саставити и поднети Министру Правде извештај, као што га и њему подносе управни судови. Уз тај извештај он предлаже и извештај управних судова.

= Годишњи извештај треба да покаже тачну и прегледну слику пословања управног суда у дотичној години, с једне стране, а с друге стране он треба да послужи у практичне сврхе. Тако се у томе циљу тражи, у ставу другом овога прописа, да се означе у извештају сви важнији спорови, који могу служити као материјал за основу законодавног рада или као директива за употребу надзорне власти над управним и самоуправним органима. Државни савет, пошто претресе извештаје свих управних судова у општој седници, саставља један општи извештај у који уноси и своје пословање и све то доставља Министру правде, који би по томе даље имао да предузме што треба. Из ових прописа је очигледно да је законодавац имао жељу, да на основу извештаја о раду управног судства предузму надлежни органи, што је потребно у циљу побољшања управе. У пракси, међутим, ова жеља законодавчева до сада није нашла одзива, бар колико је нама познато.

ОДЕЉАК ДРУГИ
НАДЛЕЖНОСТ И ПОСТУПАК ДРЖАВНОГ САВЕТА
И УПРАВНИХ СУДОВА

§ 29

Против управних аката општинских власти, којима се вређају права или непосредни лични интереси појединаца, у смислу чл. 18 Закона о Државном Савету и управним судовима, има места жалби првој претпостављеној управној власти. Против њеног решења може се тужба поднети оном управном суду у чију помесну надлежност спада та управна власт.

— По чл. 16 закона о Државном савету и управним судовима под управним властима разумеју се и самоуправне власти, па како је и општина самоуправна власт то би се, с обзиром на члан 18 пом. закона, жалба против њених аката изјављивала евентуалној вишој самоуправној власти. Овим прописом, међутим, учињен је изузетак од наведеног правила, кад су у питању акта општинских власти, којима се вређају права или непосредни лични интереси појединаца. У томе случају жалба се изјављује првој претпостављеној управној власти. Ова је одредба измењена доцнијим законом о општинама и законом о градским општинама. По прописима ових закона жалба се у томе случају изјављује надзорној власти, а ове су: по закону о општинама срески начелник⁴⁾ а по закону о градским општинама бан

⁴⁾ Закон о општинама — § 135 „Против одлуке општинског одбора може се изјавити жалба надзорној власти.

Противу одлука претседника општине или управе у пословима из § 76 може се у року од осам дана ставити приговор, који може општинска управа уважити или, ако га не уважи, спровести општинском одбору. Противу одлуке општинског одбора допуштена је жалба надзорној власти.

Противу одлука претседника општине у пословима из § 77 као и противу одлука по кривицама допуштена је жалба надзорној власти. (изостављен став 4 и 5).“

односно за градове Београд и Панчево ресорни министар.⁵⁾ У погледу надлежности управног суда, овим није ништа измењено, јер опет све општине спадају у његову надлежност сем градова Београда и Панчева, који ни досада нису спадали у надлежност управног суда.

Интересантно је овде констатовати, да законодавац није допустио да се заснива спор пред управним судом против акта самоуправне власти, већ тражи да тај акт претходно прође кроз једну инстанцију управне власти. Ово је учињено и у погледу бановина као самоуправних власти, према § 114 закона о општем управном поступку. =

§ 30

Кад управни суд добије тужбу он ће затражити све списе тога предмета, које је управна власт дужна у остављеном јој року, не дуже од месец дана, послати. Ако у списима има докумената поверљиве природе, они се не смеју прочитати у јавној седници нити дати на увиђај странкама без одобрења управне власти.

= Административни спор се покреће тужбом, коју подноси суду овлашћено лице по прописима чл. 15, 18 и 21 закона о Државном савету и управним судовима. Овај пропис, као и следећи, излажу поступак судски после пријема тужбе. Први судски акт у овоме погледу је прибављање списка на основу којих је донета одлука поводом које се заснива спор. У пракси је усвојено, с обзиром на прописе грађанског парничног поступка, да се уз захтев за пошљај аката доставља туженој власти и тужба на одговор. Управна власт не мора одговорити на тужбу али је њена законска дужност да акта спора достави управном суду у року од месец дана, који се има рачунати од дана пријема захтева код управне власти.

У другој реченици овога параграфа предвиђено је, да се документа поверљиве природе не смеју прочитати у јавној седници ни дати странкама на увиђај без одобрења управне власти. Која су то документа треба да означи управна власт, јер она познаје цео предмет. =

⁵⁾ Закон о градским општинама — § 143 „Против одлуке градског већа може се изјавити жалба надзорној власти. Против одлуке градског већа градова Београда и Панчева може се изјавити жалба ресорном министру.

Против одлуке претседника градске општине у пословима из § 88 може се у року од 8 дана ставити приговор на градско веће. Против одлуке градског већа допуштена је жалба надзорној власти, а у градовима Београду и Панчеву ресорном министру.

Против одлуке претседника градске општине у пословима из § 89 допуштена је жалба бану, а у градовима Београду и Панчеву ресорном министру. (став 4, 5 и 6 изостављен).“

§ 31

Кад управни суд прими тужбу и прибави списе, предмет се по одлуци председника упућује једном судији као известиоцу, који има тужбу да проучи и да поднесе седници писмен реферат. Тај реферат садржи ове податке:

1. да ли постоји случај из чл. 24 закона о Државном Савету и управним судовима;
2. да ли постоји случај из чл. 26 тога закона;
3. да ли је случај из чл. 27 истог закона.

О извештају судије известиоца решава суд посебним решењем да ли га прима или не.

Ако суд нађе да не постоји ни један од наведених случајева, он ће одлучити да се ствар пресуди у јавној седници и упутиће предмет секретару који утврђује дан рочишта у смислу чл. 28 Закона о Државном Савету и управним судовима.

= Закон о Државном савету и управним судовима увео је у суђење административних спорова принцип усмености, непосредности и јавности. По чл. 25 истог закона суд, по правилу, доноси пресуду после јавно одржаног рочишта. Али од овога принципа има изузетака и они су предвиђени у чл. 24, 26 и 27 закона о Државном савету и управним судовима, а то су ови:

а) по чл. 24 закона о Државном савету и управним судовима: „Суд ће одбацити одлуком без позива странака тужбе:

1) управљене против аката набројаних у чл. 19 тач. 1, 3 и 4, а овај пропис, у колико се наводи, гласи: „Тужба на управни суд односно Државни Савет није допуштена

1^о у стварима које спадају у надлежност редовних судова;

3^о у стварима у којима су и у колико управне власти позитивним правом овлашћене да доносе решења на основи слободне оцене;

4^о Против управних послова редовних судова.

2) уложене после истека рока;

3) против управних аката, против којих се могла изјавити жалба на вишу управну власт па није изјављена;

4) за које је очевидно да нису основане ни на каквом непосредном личном интересу заснованом на закону;

5) о којима је суд већ једанпут коначно решио.

О овоме је било говора код чл. 19 и 24 закона о Државном савету, те смо овде набројали само случајеве, а за детаљније објашњење упућујемо на поменуте прописе.

б) по чл. 26 закона о Државном савету и управним судовима ако суд налази, да постоји у погледу утврђених чињеница противуречност у актима или да су у битним тачкама непотпуно утврђене или да се у управном поступку

није водило рачуна о формама поступка, може одмах без позива странака донети пресуду да се управни акт поништи. Објашњавајући чл. 26 закона о Државном савету ми смо изложили све што се односи на тај случај и навели потребне примере из праксе, на овај пропис сада само упућујемо.

в) по чл. 27-закона о Државном савету и управним судовима суд доноси своју пресуду без позива странака, ако се тужилац у тужби одрекао јавног рочишта, а тужени не тражи нарочито да се о тужби држи јавно рочиште. У погледу подробнијег тумачења овога прописа упућујемо на чл. 27 закона о Државном савету, где је све изложено што се на њега односи.

Као што се из овога прописа види сваки случај, у коме се доноси судска одлука без јавног рочишта, мора бити утврђен извештајем судије известиоца о коме суд решава посебно. Сви случајеви, које смо овде навели, претстављају изузетак од правила да суд решава после одржаног јавног рочишта, па се имају најуже тумачити. =

§ 32

Ако је тужба подигнута код Управног суда зато што управна власт није хтела издати тужиоцу никакво решење (чл. 22. Закона о Државном Савету и управним судовима), па би управна власт у међувремену од подизања тужбе до одлуке суда издала своје решење, тужилац је дужан у року од 15 дана да изјави суду да ли је тим решењем задовољан или пак остаје при тужби. У првом случају поступак се обуставља, у другом пак се има наставити. Ако тужилац у остављеном року од 15 дана не учини никакву изјаву, сматра се да је задовољан и поступак по првој тужби има се обуставити.

= Нормални административни спор претпоставља да је управна власт издала какав акт, којим је повређено какво право или непосредни лични интерес тужиоца заснован на закону. Међутим, може наступити случај да управна власт у опште не изда управни акт по жалби појединца, у случају чл. 18 закона о Државном савету и управним судовима. Ово се предвиђа у чл. 22 пом. закона и омогућава појединцу да поведе спор и без управног акта, који се иначе мора тужби приложити. Он разуме се мора испунити оно што тај пропис захтева а то је да у тужби наведе да није могао добити никакво решење од надлежне управне власти, за три месеца, рачунајући од дана кад га је поновним актом тражио. У томе случају суд ће учинити потребно извиђање и ако утврди да је овај навод истинит узме тужбу у поступак као да је тужилац био одбијен од тражења. Али како је ово само једна претпоставка, услед ћутања управне власти, то она отпада чим управна власт донесе своје ре-

шење. Овај пропис регулише поступак по поднетој тужби ако је управна власт донела решење пре но што суд донесе своју одлуку. Према њему тужилац, у томе случају, има изрично да се изјасни остаје ли при тужби односно је ли задовољан решењем. У случају његовог ћутања у року од 15 дана сматраће се да одустаје од тужбе и поступак по поднетој тужби обуставити. =

§ 33

При одређивању рочишта управни суд доставиће тужиоцу уз позив одговор тужене управне власти на тужбу, ако га буде било.

Ако је држава тужена страна, позваће се управна власт која је донела одлуку да одреди свога заступника, или да поднесе писмени одговор.

Недолазак било тужиоца, било туженога, не задржава рад суда који ће донети одлуку и без присуства парничара.

= Видели смо већ, код § 30 овога закона, да поступак после пријема тужбе не предвиђа достављање исте на одговор али да је у пракси тај начин усвојен. Изгледа да је то желео и законодавац, кад наређује у првоме ставу овога прописа да се одговор тужене управне власти на тужбу доставља уз рочишни позив тужиоцу. Одредба је условна, ако одговора има а ако га нема неће се ни доставити. Из овога излази да управна власт не мора ни одговорити на тужбу, што у осталом није ни битно у целој поступку.

Други став је разумљив само онда, кад се има у виду да се, по чл. 16 зак. о Државном савету и управним судовима, под управним властима разумеју и самоуправне власти, те да према томе у принципу није увек тужена држава већ да то може бити и самоуправно тело. Заступање управне власти бива по пропису § 37 овога закона о коме ће на своме месту бити говора. Заступање није обавезно место тога може управна власт да се јави на рочиште актом, у коме износи оно што би заступник имао да изложи пред судом на рочишту.

И ако се одлука у административном спору, по правилу доноси после одржаног јавног рочишта, присуство странака није обавезно. Рочиште ће се држати и пресуда донети и без присуства парничара, али је у сваком случају потребно да су позиви за рочиште уредно предати. Доказа о тој предаји не мора бити на рочишту, већ се могу и накнадно прибавити и уредност и благовременост предаје позива ценити. =

§ 34

Све доставе аката Државног Савета и управних судова врше се по Грађанском судском поступку.

Ако надлежност једног управног суда обухвата области са разним грађанским судским поступцима, примењиваће се до изједначења Грађанског судског поступка, онај поступак који важи у седишту суда.

Суд може пре рочишта одредити шта треба да се недостаци у погледу чињеница и поступка исправе и то, или преко једног свог члана и референта кога одреди председник, или преко надлежне власти.

— За достављање закон није прописао нарочите одредбе већ упућује на Грађански судски поступак, према томе за ово важе одредбе §§ 288—316 грађанског парничног поступка.

Одредбе става другог и трећег изгубиле су своју важност услед ступања на снагу грађанског парничног поступка од 13 јула 1929 год. на целој државној територији. =

§ 35

Управни Суд доноси одлуку у смислу прописа члана 32, 33 и 34 закона о Државном Савету и управним судовима.

— Суд може донети одлуку после одржаног јавног рочишта или без рочишта. Наређење овога параграфа, као што ће се видети из наведених прописа, односи се на доношење пресуде после одржаног јавног рочишта.⁶⁾ =

§ 36

На рочишту прво добија реч судија известилац да изложи стање и суштину спора. После тога даје се реч тужиоцу да тужбу образложи и брани. Ако он није присутан тужба ће се прочитати

⁶⁾ Закон о Државном савету и управним судовима:

Чл. 32 — „По свршеном рочишту суд већа и гласа о пресуди у тајној седници. Судија известилац гласа први а председник последњи. Остале судије гласају редом од млађег ка старијем.

Пресуде се доносе апсолутном већином гласова.“

Чл. 33 — „Суд доноси пресуду одмах. Њено изрицање може се одгодити само у изузетним случајевима и то најдуже за осам дана.“

Чл. 34 — „Пресудом се тужба или одбацује или уважава. У овом другом случају управни акт се поништава пресудом управног суда. Ако би било потребно донети нов управни акт, тај акт доноси надлежна управна власт у смислу примедаба управног суда.

Ако управна власт наводи да је овлашћена донети решење на основу слободне оцене суд ће тужбу одбацити, ако нађе да је тај навод основан.“

и садржај саопштити са евентуалном писменом изјавом тужиоца. После тужиоца добија реч заступник тужене стране. Ако није присутан, његова ће се изјава, ако постоји, прочитати.

Председник суда стара се, да се спорни предмет потпуно извиди и закључи извиђање, кад нађе да је ствар потпуно извиђена.

— У овоме и следећим параграфима излаже се поступак на рочишту, који се по потреби може допунити и одредбама грађанског парничног поступка.

Ако у спору има заинтересованих лица из чл. 29 закона о Државном савету и она ће се саслушати после тужене стране. =

§ 37

Тужена страна може поверити, да је пред судом заступа орган надлежан за заштиту јавних интереса, а он може то заступање поверити управној власти у седишту суда, која је равна туженој власти.

— У овоме пропису се помиње орган за заштиту јавних интереса, међутим органа са таквом општом надлежношћу ми немамо. Такви органи су донекле државно тужиоштво, државно правобраниоштво и Главна контрола, али сви они дејствују у кругу надлежности, која им је прописана односним специјалним законима. Овде се по свој прилици мислило на орган, који је предвиђен у ставу другом чл. 21 закона о Државном савету и управним судовима и кога поставља у седишту суда Министар финансија. Али како ови органи као надлештво стално не постоје, то управне власти не могу да користе ове одредбе о заступању, већ се писмено јављају за рочиште или непосредно овлашћују себи равну власт у седишту суда да их заступа. =

§ 38

Суд може јавност искључити из разлога јавног морала и реда, или кад су предмет претреса ствари приватног или породичног живота ако то тражи једна парнична страна.

— Поступак је на рочишту јаван, по правилу, но јавност се може искључити на основу овога прописа, али не може и на основу којих других разлога. У ствари, овај пропис садржи један основ по коме суд искључује јавност по званичној дужности и други по захтеву једне парничне стране. Први случај искључења јавности наступа, кад суд налази да се јавност има искључити из разлога јавног морала и реда; други случај наступа ако су предмет претреса ствари приватног или породичног живота. =

§ 39

Искључење јавности може бити за цело време трајања рочишта или само за изврстан део времена.

Ако је била јавност искључена, не смеју се догађаји са рочишта и разлози пресуде публиковати.

Ако се јавност искључи, мора се парничним странама допустити да присуствују рочишту два лица која оне одреде.

— Овај пропис садржи одредбе о последицама искључења јавности. Тако се забрањује у случају искључења јавности публиковање догађаја са претреса у онолико разуме се у колико је јавност била искључена. Ипак се обезбеђује минимум јавности у толико, што се у сваком случају мора допустити да присуствују рочишту два лица, која парничне стране одреде. —

§ 40

Сваки судија и свака парнична страна може преко председника да ставља потребна питања, било другој парничној страни било сведоцима.

— Извиђањем на рочишту руководи претседник, он ставља потребна питања у циљу да се предмет разјасни; судије и парничне стране могу стављати питања али преко претседника. —

§ 41

Рочишту мора присуствовати записничар, који води записник рочишта. У записник морају се забележити имена председника и судија, записничара, парничних страна и њихових заступника и цео ток рочишта са изјавама странака и сведока као и закључцима суда. Важне изјаве странака и од суда саслушаних лица, морају се на предлог једне странке дословно ставити у записник.

Записник потписује председник и записничар.

§ 42

При гласању води се нарочити записник. Тај записник не сме подносити странкама на увиђај.

— Поред записника предвиђеног у § 41 овога закона, у коме је описано све оно што се ради и изјави на рочишту, одвојено се води записник о гласању у који се убележава гласање и судска одлука. Седница на којој се гласа тајна је, према чл. 32 зак. о Државном савету, те је и записник исте забрањено давати на увиђај странкама. Он може бити проучаван само од стране Државног савета поводом жалбе на одлуку. —

§ 43

Прво гласа известилац, а после њега гласају судије по реду од најмлађег по рангу. Председник гласа последњи.

— Уобичајени начин гласања од млађег ка старијем по рангу измењен је у толико, што први гласа судија известилац. —

§ 44

Суд може изрицање пресуде одложити због опширности материјала или због потребе дубљег проучавања правног питања, ако не може да пресуду одмах изрекне, као и у случају чл. 32. Одлуку о одлагању суд мора објавити парничним странама. Пресуда се у овом случају може, по нахођењу суда, доставити странкама писмено.

— Пресуда се, по чл. 33 закона о Државном савету, изриче одмах али се њено изрицање може одгодити најдуже за осам дана у особито важним случајевима. Ти случајеви су набројани у овоме параграфу а то су: опширност материјала, потреба дубљег проучавања правног питања и случај из чл. 32. У овоме последњем случају погрешно се наводи чл. 32, јер то није пропис овога закона а ни закона о Државном савету, јер са овим питањем поменути прописи немају никакве везе.

Пропис § 44 овога закона унет је из уредбе о словном реду где је био чл. 47. У томе пропису помиње се чл. 15 уредбе, који одговара § 13 овога закона и у коме је реч о доношењу одлуке после одлуке опште седнице Државног савета. Овим само исправљамо погрешку у навођењу законских прописа, у ствари цело је питање без вредности, јер се § 44 односи на доношење пресуде код управних судова у главном. Међутим, случај да правно питање реши општа седница после одржаног рочишта могао би наступити за Државни савет само у случају § 47 овога закона, када једино може Државни савет одређивати јавно рочиште. —

§ 45

У пресуди мора бити означен суд, састав суда, парничне стране и предмет спора. Закључак суда мора бити одвојен од образложења. Пресуду мора потписати известилац, председник и записничар. Оригинал пресуде остаје у судским списима. Парничним странама доставља се препис пресуде са потписом председника и записничара.

— Овим прописом је одређен садржај пресуде и докле њена форма. —

§ 46

Ако суд осуди тужиоца на плаћање трошкова, мора у пресуди навести износ свих трошкова.

— Тужилац се осуђује на плаћање трошкова, по чл. 35 закона о Државном савету и управним судовима, кад суд одбаци тужбу по чл. 34 закона о Државном савету, дакле по главној ствари. —

§ 47

Државни Савет по тужбама противу министарских решења и по жалбама противу пресуде управних судова поступа, без присуства странака.

По царским споровима и кривицама из Царинског закона, Државни Савет ће одредити јавно рочиште, ако то тужилац одн. жалилац у тужби одн. жалби нарочито буде тражио или ако сам Државни Савет нађе да је то потребно учинити ради разјашњења ствари. За дисциплинске кривице чиновника вреде одредбе гл. X Закона о чиновницима и осталим службеницима грађанског реда.

— Док се у поступку пред управним судовима јавно рочиште држи по правилу, оно је код Државног савета изузетак ограничен на случај предвиђен у овоме пропису. Према томе одредбе закона о Државном савету и пословном реду, које се односе на поступак с обзиром на јавно рочиште могу доћи до примене само у овоме случају.

У погледу поступка за извиђање дисциплинских кривица сада важе одредбе главе XI закона о чиновницима од 31 марта 1931 год. и у толико је измењена последња реченица става другог овога параграфа. —

§ 48

Кад Државни Савет прими тужбу или жалбу са актима предмета, акта се упућују надлежном одељењу. Председник одељења даје акта на извештај једноме од саветника као известиоцу. Дужност известиоца може вршити, по наређењу председника одељења и референт који буде додељен том одељењу.

— Надлежно је оно одељење у чији делокруг спада један предмет по распореду утврђеном у смислу § 6 овога закона. —

§ 49

Тужбе против указа и министарских решења после реферата известиоца, ако извештај налази да у опште има места управном спору, и са тим се рефератом сагласи и надлежно одељење Државног Савета Државни Савет упућује претходно надлежном Министру на одговор. Министар је дужан у року од месец дана, рачунајући од дана када је тужба примљена у Министарству, дати писмен одговор, или тражити да он или његов заступник буду саслушани у нарочитој седници одељења ради давања обавештења по спорном предмету. Заступник Министров може бити само његов

помоћник, или ако је он спречен начелник или шеф одсека, кога Министар буде писменом наредбом за то овластио. Ако Државни Савет не усвоји одговор или објашњење Министрово односно његовог заступника, он ће донети своју пресуду по спорном предмету и том пресудом у препису известити како тужиоца тако и надлежног Министра.

— Рефератом известиоца, о коме решава одељење, има да се расправи питање постоји ли у даноме случају административни спор. Ово питање има се расправити по одредбама чл. 15 и 18 закона о Државном савету и управним судовима, и то као претходно питање. У случају негативног извештаја, и ако се с њим сагласи одељење, тужба ће бити одбачена без даљег поступка. Ако би се, међутим, нашло да има места административном спору, онда се доставља тужба на одговор надлежном министру. Овде морамо додати, с обзиром на одредбу § 52 овога закона, да би Државни савет још приликом достављања тужбе на одговор имао формулисати своје примедбе на спорно решење. После одговора министровог или датог личног објашњења у седници, одељење доноси пресуду, којом уважава тужбу, ако се не сложи са министровим одговором или објашњењем, или је одбацује ако усвоји министрове разлоге.

Поред питања о постојању административног спора, Државни савет, као и управни суд, има да цени и друга претходна питања а то су допуштеност, благовременост и основаност тужбе, као и питање пресуђене ствари (тач. 5 чл. 24 зак. о Државном савету и управним судовима). Од овога зависи, као што смо видели на своме месту, хоће ли се заснивати административни спор или ће тужба одмах бити одбачена. Сматрамо, према томе, да реферат одређеног известиоца има да расправи и ова питања, јер административном спору може бити места и ако стоје ове сметње услед којих се суд не може упустити у његово расправљање. —

§ 50

Ако је у питању тужба против указа, па Државни Савет не усвоји писмени одговор односно објашњење Министрово или његовог заступника, он је о томе дужан известити како надлежног Министра тако и председника Министарског Савета, који ће у року од петнаест дана доставити своје против разлоге или нарочито захтевати седницу Државног Савета ради објашњења о спорном предмету. После тих објашњења Државни Савет доноси своју одлуку.

Закон о изменама и допунама закона о пословном реду у Државном Савету и управним судовима од 29 децембра 1929 год.:

Ако је у питању тужба против указа, па Државни Савет не усвоји писмени одговор односно објашњење Министрово, он је

дужан известити о томе Претседника Министарског Савета и ресорног Министра. Претседник Министарског Савета може у року од 15 дана дати своје против разлоге или захтевати седницу Државног Савета ради објашњења о спорном предмету. Државни Савет кад добије против разлоге или захтев за седницу, одредиће седницу, на којој ће узети у оцену против разлоге односно саслушати објашњење и потом донети своју одлуку. Ако Претседник Министарског Савета у поменутом року не да против разлоге нити захтеве седницу ради објашњења о спорном предмету, Државни Савет је, и у овоме случају дужан одредити седницу, на којој доноси своју одлуку.

== Поступак по тужби против указа у неколико се разликује од поступка по тужби против решења министровог. О указу, као акту вишег реда, с обзиром на његовог творца, Државни савет може решавати само по нарочитом поступку у коме је пружена могућност како ресорном министру, који је предложио указ и премапотписао га тако и Претседнику Министарског савета, који је носилац целокупне политичке ситуације у даном моменту, да даду своје разлоге писмено или усмено у прилог законитости оспореног указа. Па и онда, ако они ту могућност не би користили Државни савет је дужан да за решење тога питања одреди седницу у којој ће га решити. Као што се види из ових одредаба за решавање о тужби против указа постављене су нарочите гаранције у поступку а које се састоје у формалностима које се не смеју изоставити; што произлази из саме стилизације овога параграфа. ==

§ 51

Кад Државни Савет нађе да је поднета тужба неоснована, он ће је пресудом одбацити као неумесну и о томе известити пресудом у препису како тужиоца тако и управну власт чији се акт напада.

== Овај пропис у ствари је без примене, пошто је с њиме идентичан пропис чл. 34 закона о Државном савету и управним судовима. У пракси Државни савет и примењује чл. 34 закона о Државном савету и управним судовима било да уважава или одбацује тужбу. ==

§ 52

Ако Министар односно његов заступник на састанку Државног Савета или у свом писменом објашњењу изјави, да се слаже са гледиштем Државног Савета и да ће у томе смислу издати тужиоцу решење, тада ће Државни Савет узети Министрову изјаву на знање и тужитеља актом известити, да ће му Министар дати друго решење сагласно примедбама Државног Савета. Исто тако ће Државни Савет писмом јавити и Министру да је о томе обавестио тужитеља.

== Као што смо већ напоменули, да би се добила ова ситуација, потребно је, да Државни савет, достављајући тужбу на одговор надлежном министру, формулише своје примедбе на оспорено решење. Питање је шта би наступило ако министар не би поступио по даном обећању у извесном року, па ни на тражење тужиоцево. Сматрамо да би се тада по обичној претставци тужиоца имала узети у даљи поступак његова тужба, јер по њој није донето мериторно решење, нити може бити док Државни савет не добије извештај да је министар издао ново решење. ==

§ 53

Судије управних судова учествују на рочишту и у претресу у оном оделу, које је прописано за судије редовних судова. У таквом оделу учествују и Државни Саветници ако се предмет расправља по усменом поступку.

== Ова одредба није још дошла до примене, јер ни за судије редовних судова још није прописана службена халљина. ==

§ 54

Код сваког управног суда мора се водити годишњи списак тужби и то по реду предаје. У томе списку морају бити забележене парничне стране, предмет спора и кад је и како донето решење или пресуда.

Код Државног Савета за жалбе против пресуда управних судова мора се водити нарочити списак. Такав списак има се водити и о захтевима за обновљење спора као и захтевима за случајеве из чл. 43 закона о Државном Савету и управним судовима.

Ближи правилник прописује општа седница Државног Савета како за Државни Савет тако и за управне судове.

== Ово наређење треба довести у везу са наређењем § 28 овога закона, који прописује подношење извештаја о раду. Тај извештај се саставља на основу списка тужби који се помиње у првome ставу овога параграфа.

Исти циљ је и наређењу другог става у погледу Државног савета. Захтеви, који се помињу у чл. 43 закона о Државном савету то су захтеви за издавање управног акта, ако га управна власт не донесе у року од три месеца по пријему извршне пресуде управног суда односно Државног савета.

О форми у којој се имају водити књиге — спискови поменути у ставу првом и другом Државни савет није прописао правилник ни за себе ни за управне судове. ==

§ 55

Јавни правозаступници добивају за свој рад као заступници странака пред управним судовима награду по овој мери:

- 1) за давање савета без прегледа списка код власти 100 динара;
 - 2) за давање савета после извршеног прегледа списка код власти 200 динара;
 - 3) ако је преглед списка извршен чешће пута, за сваки преглед по 100 динара;
 - 4) за преглед списка у другој вароши а не у месту становања правозаступника и давање савета 800 динара;
 - 5) за писање тужбе на управни суд 200 динара;
 - 6) за писање тужбе или жалбе на Државни Савет 300 динара.
- Одредбе овога §-а за награде адвокатима за рад код Државног Савета и управних судова, вредеће све док по §-у 28 закона о адвокатима од 17 марта 1929 год. не буде прописан правилник о висини адвокатских награда.

== У извршењу прописа § 28 закона о адвокатима донети су правилници о адвокатским наградама за територије апелационих судова, па сматрамо да је услед овога престала важност првога става овога параграфа и ако су правилници привременог карактера. Ниже цитирамо правилник, који важи на територији Београдског апелационог суда с напоменом да и сви други, у главном, садрже исте одредбе.⁷ ==

7) Правилник бр. 39442 од 25 априла 1930 год. о наградама адвоката на територији Београдског апелационог суда. —

По саслушању Адвокатске коморе у Београду и Београдског апелационог суда, а на основу § 28 закона о адвокатима прописује се овај привремени правилник о наградама адвоката на територији Београдског апелационог суда:

А. Опште одредбе

§ 1. — Адвокат је законом овлашћен да уговара награду за свој труд, а овим се правилником прописују само награде које припадају или ће се досуђивати адвокату кад између њега и странке нема уговора о награди.

§ 2. — Где се у овом правилнику према вредности предмета одмерава награда, као вредност се сматра: у парничном и ванпарничном поступку и тражењу истављања ствари, вредност предмета око кога се поступак води; при обезбеђењима и извршењима износ целог потраживања. Ако је вредност непроцењива, она ће се одредити према важности коју она има за странку. Изузетно, за службености вредност је најмање 25% од вредности објекта за који је службеност везана. Ако се истакне у спору против тражење, као вредност узима се збир тужбеног тражења и половина против тражења. Ако дође у спору до мешања (интервенције), адвокату странке у спору повишава се награда још са 25%. Адвокат умешачев добија награду као и у сваком спору.

§ 3. — Ако странка повери посао неколицини адвоката сваки од њих има право на потпуну награду предвиђену овим правилником.

Б. Тарифске таблице

І Таблица за опште послове:

§ 4. — За позиве и писмене опомене:

до	5.000.— динара	. . .	50.— динара
„	25.000.—	„ . . .	100.— „
„	50.000.—	„ . . .	200.— „
„	100.000.—	„ . . .	300.— „
„	250.000.—	„ . . .	400.— „
Преко	250.000.—	„ . . .	600.— „

§ 5. — За изузетне послове: извештаје, представке власти-ма, преписе, сведошце или уверења, мењања или одустајања од тужбе, мењање појединих захтева или правног средства, прегледање списка, и томе слично од 100—300 динара.

§ 6. — За присуство и рад при каквом увиђају, вештачењу, за одлазак на лице места, за попис, премер и слично:

- а) ако то траје пола дана 400.— динара
- б) ако то траје цео дан 600.— динара
- в) за сваки даљи дан по 800.— динара.

Поред ове награде, адвокат има право на накнаду трошкова за превозна средства I класом, односно по рачуну где нема железница и бродова или се они не могу искористити.

II Таблица за послове у грађанским парницама

§ 7. — Ако адвокат води спор од почетка до дефинитивне судске одлуке:

	Ако је вредност спора:	а тражи се обезбеђење	по кратком поступку	у редовном спору
до	1.000.— д.	75.— д.	75.— д.	150.— д.
„	2.000.— „	100.— „	100.— „	150.— „
„	3.000.— „	150.— „	150.— „	350.— „
„	4.000.— „	200.— „	200.— „	425.— „
„	5.000.— „	250.— „	250.— „	500.— „
„	6.000.— „	300.— „	300.— „	600.— „
„	7.000.— „	350.— „	350.— „	700.— „
„	8.000.— „	400.— „	400.— „	800.— „
„	9.000.— „	450.— „	450.— „	900.— „
„	10.000.— „	500.— „	500.— „	1000.— „
„	20.000.— „	1.000.— „	1.000.— „	2.000.— „
„	30.000.— „	1.500.— „	1.500.— „	3.000.— „
„	40.000.— „	1.800.— „	1.800.— „	4.000.— „
„	50.000.— „	2.000.— „	2.000.— „	5.000.— „

На ову награду имају право адвокати чије су канцеларије у Београду. Адвокатима чије су канцеларије ван Београда досу-

ђиваће се 20% мање од награде предвиђене за адвокате чије су канцеларије у Београду.

2) Ако је вредност предмета (спора) преко 50.000.— динара адвокату ће се досуђивати поред награде предвиђене у предњој тачки на вредност од 50.000.— динара још:

а) по 6% ако му је канцеларија у Београду

б) по 4% ако му је канцеларија ван Београда.

Ово важи за случај кад вредност предмета (спора) не прелази милион динара. Ако вредност предмета (спора) прелази милион динара, адвокату ће се досуђивати поред напред предвиђених награда и то:

преко 1,000.000—5,000.000 динара по 2% ако му је седиште канцеларије у Београду

по 1% ако му је седиште канцеларије ван Београда.

преко 5,000.000 динара по 1% ако му је седиште канцеларије у Београду

по 1/2% ако му је седиште канцеларије ван Београда.

§ 8. — Ако адвокат без своје кривице или вољом странке одпочети посао у редовном поступку не доврши награда ће му се одмерити с обзиром на већ обављени посао и с обзиром на вредност предмета. Ова награда у редовном поступку, ако је он тужбу састављао и на првом рочишту заступао, не може бити мања од 50% од награде предвиђене у §-у 7.

§ 9. — При одређивању награде у споровима по тужбама којима се уједно правдају и обезбеђења, има се награди за тужбу (спор) додати и награда за посао обезбеђења.

§ 10. — Ако адвокат не води цео спор већ само обави појединачне радње:

1) ако му је поверено само обезбеђење или само правдање, награда ће му припасти само за тај посао;

2) саветовања по свима пословима из овог одељка хонорисаће се са 5% од награде предвиђене у §-у 7;

3) састав тужбе или одговора на тужбу хонорисаће се са 20% награде предвиђене за редован спор;

4) заступање на рочишту хонорисаће се као и саветовање из претходне тачке под 2);

5) писање незадовољства, жалбе и тражење задржања од извршења хонорисаће се као и састав тужбе или одговор на тужбу из претходне тачке под 3);

(Таблице III, IV, V и VI изостављене су са одговарајућим прописима јер се не могу применити у вођењу административних спорова.)

VII Таблица за административне послове

§ 16. — За рад у административним пословима одређиваће се награда:

§ 56

Државни Савет и Министар Правде врши надзор над радом управних судова непосредно или преко инспектора, и у томе погледу важе одредбе закона о судијама од 8 јануара 1929 године. Надзору подлежи цело пословање управних судова и све њихово особље.

— Пословање управних судова подлежи двоструком надзору и то Државног савета и Министра правде. У пракси, непосредни надзор Државног савета не би био могућан, сем ако се не би узело да тај надзор врши претседник Државног савета с обзиром на §1 овога закона, по коме он претставља Државни савет у опште. Посредни надзор Државног савета није могућан, јер он не располаже потребним органима — инспекторима. Надзор Министра правде могућ је у оба вида дакле и непосредно и преко инспектора. Пропис чл. 46 закона о судијама, који се односи на ову материју, не предвиђа никакав поступак за надзор већ га само установљава. —

§ 57

Државни Савет има права, да у оквиру овога закона, издаје својим одељењима као и управним судовима општа упутства за

1) ако је рад по чиновничкој кривици код дисциплинских судова, награда је иста као и за рад по преступима који не повлаче губитак часних права;

2) ако се рад односи на спорове друге природе, награда се одређује према вредности као и код рада у редовном грађанском поступку;

3) за спорове по царинским и трошаринским предметима, награда је за 25% већа од оне предвиђене у предњој тачки а за 50% већа ако се заступа и код Државног савета;

4) за све остале радове код административних власти, награда се одређује према износу тражења као у редовном грађанском поступку.

(Таблице VIII и IX изостављене су са одговарајућим прописима јер немају примене у административно судском поступку.)

V. Завршне одредбе

§ 19. — Адвокатима чије су канцеларије ван Београда награда ће се одмеравати за 20% мање од награде предвиђене овим Правилником, ако та разлика није већ напред учињена.

§ 20. — Овај Правилник ступа у живот и добија обавезну снагу од дана обнародовања у „Службеним новинама“, од кога дана престају важити сви ранији прописи који би били противни прописима овога Правилника.

вршење послова у формалном погледу, у колико то већ није јасно одређено овим законом и Законом о Државном Савету и управним судовима.

— Државни савет ово своје законско право до сада није искоришћавао, ма да би се ова интервенција у неким питањима формалног карактера могла желети као што је на пример: питање форме годишњег извештаја, списка тужби, форме одлука итд. што смо на одговарајућим местима и приметили. —

ОДЕЉАК ТРЕЋИ ПРЕЛАЗНА НАРЕЂЕЊА

§ 58

За све случајеве, који у Закону о Државном Савету и управним судовима нису изрично предвиђени, имаће се сходно примењивати односни прописи закона о судској организацији, грађанском поступку и правилнику за пословање редовних судова, до изједначења законодавства у овоме погледу. Државни Савет у тим случајевима примењиваће одредбе законика о поступку судском у грађанским парницама од 20 фебруара 1865 године са свима његовим изменама и допунама.

— Закон о Државном савету и управним судовима, допуњен и овим законом, није утврдио један посебан административно-судски поступак, већ је он овим прописима утврђен у главним линијама и у онолико, у колико то захтева особена природа административног спора. Све остало има се допунити, на основу овога параграфа, сходном применом одговарајућих прописа закона о судској организацији грађанског поступка и правилника за пословање редовних судова. У погледу сходне примене грађанског судског поступка ми ћемо даље изложити, које се одредбе грађанског парничног поступка, по нашем мишљењу могу применити у административно-судском поступку. Ово излагање кретаће се према распореду одредаба грађанског парничног поступка, као што следује:

Први део. — Судови. Прописи о редовним судовима (§ 1); о одношају судова у погледу степена (§§ 2—4) и о вршењу судске власти (§§ 5—9) не могу се применити, пошто је ова материја делом регулисана законом о Државном савету и управним судовима (чл. 1—13), као и законом о пословном реду у Државном савету и управним судовима, а делом због саме суштине предмета. Одредбе о већању и гласању (§§ 10—13) могле би се применити имајући при томе у виду и постојеће одредбе о истој материји у закону о Државном савету и управним судовима (чл. 32 и 33) и закону о пословном реду (§§ 42 и 43). Одредба о записничарима (§ 14) може се применити, пошто то питање није регулисано у за-

кону о Државном савету и управним судовима. Могу се применити, такође, одредбе о искључењу и изузећу судија и других судских органа (§§ 15—24), јер и ово питање није регулисано у закону о Државном савету и управним судовима.

Одредбе о надлежности (§§ 25—101), не би се у главном могле применити пошто је надлежност управних судова и апсолутна и релативна регулисана законом о Државном савету и управним судовима. Ова надлежност је регулисана на сасвим другој основи али услед непотпуности одредаба о томе, могло би се по нешто применити из грађанског судског поступка. Тако, могле би се применити одредбе о вредности спорног предмета (§§ 49—56) али само приликом прорачуна таксе на тужбу, с обзиром на § 12 закона о накнадним и ванредним кредитима у вези Тар. Бр. 52 закона о таксама.

Други део. — Општа наређења о поступку. Према чл. 15 и 18 закона о Државном савету и управним судовима у административном спору су парничне стране и то: тужилац, који је увек појединац или правно лице, коме је актом управне власти повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону, Главна контрола и државни заступник; тужени је увек управна власт, која је донела спорни акт. С обзиром на појединца и правно лице као тужиоца у главном би се могле применити одредбе о способности бити парнична страна и о парничној способности (§§ 102—111) Такође се могу применити одредбе о супарничарима (§§ 112—116). Сматрам да се не могу применити одредбе о учешћу трећих лица у парници — главна и споредна интервенција; обавештењу трећег лица у парници, именовану претходника — (§§ 117—123) и то са разлога што је ово питање регулисано на други начин у чл. 29 закона о Државном савету и управним судовима. Прописи, који се односе на пуномоћнике (§§ 127—141) могу се применити, али с том напоменом да заступање адвокатом никад није обавезно пред Државним саветом и управним судовима.

Одредбе о парничним трошковима (§§ 142—157) могле би се применити у колико би се тужилац, према чл. 35 закона о Државном савету и управним судовима, осудио на плаћање трошкова да се у смислу § 46 закона о пословном реду утврди њихов износ. Обезбеђења (§§ 158—163) мислимо да не би могло бити у административном спору, јер је тужена страна управна власт, која не може имати каквих нарочитих трошкова. Ипак пошто се у чл. 35 закона о Државном савету и управним судовима предвиђа осуда на плаћање трошкова, то би евентуално могло доћи до примене одредаба о обезбеђењу.

Прописи о сиромашком праву (§§ 164—174) не могу се применити код управног суда, јер се исти односе само на парнице наведене у § 1 зак. о судским таксама, где нису наведени и административни спорови.

Одредбе о поступку (§§ 175—234) могу се применити делимично уз одредбе, које садржи закон о Државном савету и управним судовима и закон о пословном реду. Тако мислимо да би се могли применити прописи §§ 175, 176, 177, 180 став 1, 181, 183, 184 став 1 и 186 у погледу тужбе и евентуалних аката која буду странке упутиле суду. Остали прописи о поднесцима не би се могли применити, по нашем мишљењу, јер нису у духу поступка у административном спору. Одредбе о роковима и рочиштима могу се применити, сем одредаба §§ 195, 196 став други, 203 и 207 које говоре о позивању на рочиште, држању рочишта и одлагању због закашњења доставе припремног поднеска. У погледу последица услед пропуштања рока и рочишта може се применити § 208 и § 209 први став прва и друга реченица, но с тим да наступање последица не бива никада по предлогу, већ самим тим што је рок протекао. Тешко је изјаснити се за примену или непримену одредаба о повраћају у пређашње стање (§§ 210—218). Кад се узме, с једне стране, да је овај институт правни лек, питање је били се он могао користити, кад су у закону о Државном савету и управним судовима предвиђени као правни лекови само жалба и поновљење спора. Тиме би сви други правни лекови били искључени, пошто их је законодавац могао предвидети. С друге стране, опет, закон о пословном реду у недостатку прописа упућује на сходну примену грађанског парничног поступка, па како се овај правни лек, у опште узевши, може у даном случају применити пред управним судом то се његова примена не би могла искључити. Ми сматрамо да би се одредбе о повраћају у пређашње стање могле применити али само у случају пропуштања рока да се поступи по судској наредби или изјави жалба на судску пресуду. Међутим, у случају пропуштања рочишта не би било места тражењу повраћаја у пређашње стање, јер за ово пропуштање нису везане никакве штетне правне последице у поступку пред управним судом. Недолазак тужиоца или туженог на рочиште не спречава рад суда, према § 33 закона о пословном реду, и пресуда се доноси и без присуства парничара, пошто се предмет извиди у смислу § 36 пом. закона.

Одредбе о прекиду поступка услед смрти странке (§§ 219—221), губитка парничне способности и измене парничног заступника (§ 222 став први), отварања стечаја (§ 223), наравно у колико се односе на тужиоца (појединац или правно лице), могу се применити. Такође се може применити § 225 који говори о прекиду поступка, услед престанка судског пословања као и § 226 који предвиђа случајно спре-

чење странке. Не може се применити § 224, који говори о измени адвоката, јер заступање адвокатом није обавезно код управног суда. Одредбе о последицама прекида (§ 227) и настављању прекинутог поступка (§§ 228—231) примениће се у колико су примењене одредбе о прекиду поступка. Одредбе о мировању поступка (§§ 232—234) могле би се евентуално применити. Али се никако не би могла применити и одредба § 234 која предвиђа мировање поступка, као последицу недоласка обе странке на рочиште, пошто закон о пословном реду (§§ 33 и 36) допушта доношење пресуде и без присуства парничара.

Поступак код управног суда је контрадикторан, јаван и пошто се пресуда доноси по правилу после јавно одржаног рочишта на које су били позвати тужилац и тужена власт — чл. 25 и 28 закона о Државном савету и управним судовима. Према овоме, у главном се могу применити, као допуна постојећих прописа закона о Државном савету одредбе о усменој расправи (§ 235—286). У овоме погледу треба приметити нарочито:

1) код одредаба о говору странака, мора се водити рачуна о пропису последњег става чл. 23 и о чл. 25 закона о Државном савету и управним судовима, као и о § 36 закона о пословном реду, који говоре о доказним средствима, о чињеницама на основу којих суд решава и о току рочишта;

2) код прописа, који се односе на управљање парницом, треба имати у виду да у поступку код управног суда изостанак нема оних последица које су за њега везане у грађанском парничном поступку. Са том резервом може се применити § 249 грађан. парнич. поступка. Тако исто треба имати у виду да једна тужба код управног суда може имати само један захтев а то је поништај решења управне власти, које је предмет спора. Према томе не би се могле применити одредбе, које говоре о више захтева или о више тачака једнога и истог захтева као што је случај на пр. са §§ 258 и 253.

Одредбе о закључењу расправе (§ 257 и следећи) и замерка због повреде поступка (§§ 259 и 260) могле би се применити.

Одредбе о одржавању реда у заседању (§§ 261—267) могу се у главном применити. Не може се применити последњи и претпоследњи став § 262, пошто осуство странака на рочишту код управног суда не повлачи доношење пресуде због изостанка. Пропис § 267 односи се специјално на редовне судове.

Одредба о казнама (§ 268) може се применити.

Одредбе о записницима (§ 269 и следећи) могу се у главном применити имајући у виду и § 41 закона о пословном реду. Од ове примене треба изузети: 1) § 270, јер се

код управног суда не може донети пресуда због изостанка; 2) став први § 271, јер он није у складу са садржајем тужбе управном суду — чл. 22 закона о Државном савету и управним судовима.

Не може бити поравнања код управног суда због специјалног карактера административног спора, према томе не могу доћи у обзир за примену ни односне одредбе (§§ 282—284).

Одредбе о списима (§§ 285 и 286) могу се применити.

Одредбе о достављању (§ 287 и сл.) имају се применити пошто је њихова примена изрично наређена према § 34 закона о пословном реду.

Од одредаба о празницима и судском одмору, могу се применити § 317, став први § 318 и став први § 320.

Трећи део. — Поступак пред зборним судовима првога степена. Садржај тужбе управном суду прописан је у чл. 22 и 23 закона о Државном савету и управним судовима, па услед тога одредбе §§ 321—324 г. п. не би могле доћи до примене. Ономе што треба да садржи тужба, треба, с обзиром на одредбе § 12 закона о накнадним и ванредним кредитима којим је измењен Тар. Бр. 52 закона о таксама, додати и вредност спорног предмета — став други § 321. Поступак са примљеном тужбом предвиђен у §§ 325 и 326 не може се применити, с обзиром на одредбе §§ 30 и 31 закона о пословном реду. Једино би се могла применити она одредба § 325 која говори о издавању наредбе по § 107 ради допуне недостатка овлашћења.

Одредбе о постојању парнице (§§ 327—329), преиначењу тужбе (§ 330) и међупредлогу да се нешто утврди (§ 331) не би се могле применити, јер се парница против једне управне власти може повести само код једног управног суда а преиначења тужбе не може бити у погледу захтева који је један и увек исти: поништај акта управне власти. Што се тиче међупредлога да се нешто утврди, управни суд за то не би био надлежан, пошто се пресуда доноси на основу утврђених чињеница у управном поступку, па ако би имало што да се утврди то би имала да учини управна власт по примедбама судским (в. чл. 26 закона).

Повлачења тужбе (одустанак) може бити и код управног суда, пошто од овлашћеног лица зависи хоће ли остати при тужби и водити спор. Али за овај случај не би се могле применити у целости одредбе §§ 332 и 333. Једном повучена тужба не би се могла са успехом обновити, јер се против извесног акта управне власти тужба може поднети само у року од 30 дана по предаји тога акта — чл. 21 закона о Државном савету — свака друга тужба била би неблагоприятна и без правног дејства. Са истога разлога свеједно је хоће ли се тужилац одрећи тужбеног захтева. Прећутног повлачења тужбе не би могло бити пред управним судом,

јер нема такве радње тужиоаче у административном спору из које би се могло на ово закључити.

Прво рочиште, како га предвиђа грађ. парнични поступак. (§ 334 и след.) не може се применити у поступку у административном спору. Закон о Државном савету и управним судовима предвиђа само јавно рочиште на коме се расправља главна ствар. Претходна питања, која су у главном, предмет првога рочишта, разматрају се пред управним судом пре одређивања рочишта по званичној дужности — чл. 20 и 24 закона о Државном савету у вези § 31 закона о пословном реду.

Из одредаба закона о Државном савету и управним судовима не може се закључити да је потребно достављати тужбу на одговор туженој власти. Али у пракси је ово усвојено, и тужба се доставља на одговор са захтевом да се суду доставе акта спора. Како у административном спору нема првога рочишта, то ће се тужба доставити одмах по пријему, ако суд нађе да је иначе уредна с обзиром на прописе чл. 15, 18, 20 и 22 закона о Државном савету и управним судовима и закона о таксама. У погледу одговора на тужбу могло би се применити одредбе става првог и другог § 338.

Одредба о одређивању спорне усмене расправе (§ 339) не може се применити, пошто се јавно рочиште, које одговара усменој спорној расправи одређује на предлог судије известиоца, поднет у смислу § 31 закона о пословном реду.

Одредбе о припремном поступку (§ 340 и след.) не могу се, у опште узевши, применити на административни спор, као неподесне, поред већ утврђеног поступка у закону о пословном реду (§ 31).

Усмена спорна расправа је код управног суда јавно рочиште, на које би се могле применити одредбе § 352 први став и § 354 први став, поред одредаба које говоре о јавном рочишту у закону о Државном савету и у закону о пословном реду.

Прописи о доказу и извођењу доказа (§ 362 и след.), у опште узевши, тешко се могу применити у административном спору, јер докази и доказна средства у административном и грађанском спору нису иста. У административном спору тужилац има да докаже: 1) да управна власт у своме акту, који је предмет тужбе, није никако применила или није правилно применила какав закон или закониту уредбу, или 2) да у поступку који је претходио, није водила рачуна о прописима поступка или обе ове околности заједно и у вези с тим да је оваквим радом управне власти повређено његово право или непосредни лични интерес заснован на закону. Разматрајући поједине одредбе, могло би се закључити да се могу делимично применити §§ 362, 364, 365,

366, 367, 368 који говоре о доказима у опште; § 370 о вероватности и од одредаба о извођењу доказа § 371.

Од одредаба о доказу исправама могле би се применити одредбе § 383 и след. о доказној снази исправа; и делимично §§ 393, 394, 395 и 398 који говоре о доказивању исправама, као и § 399 који се односи на подношење исправа од стране противника али само у колико се може применити на акта управне власти. У овоме последњем случају треба имати нарочито у виду § 30 закона о пословном реду који прописује: „ако у списима има докумената поверљиве природе, они се не смеју прочитати у јавној седници нити дати на увиђај странкама без одобрења управне власти“. Одредбе §§ 406 и 407 о доказу истинитости исправе и §§ 410 и 411 о утврђивању рукописа ради доказивања истинитости исправе могле би се применити. Ове последње на пример у случају ако би тужилац у административном спору одрицао да је примио одлуку управне власти и рецепис лично потписао.

Сведоци као средство у административном спору ретко би се могли употребити како с обзиром на циљ административног спора тако с обзиром и на предмет доказа. Али ако би их Суд примио, онда би се имале применити, у колико је то могуће, односне одредбе (§ 416 и след.). Ово исто важи за вештаке (§ 447 и след.) и увиђај (§ 464 и след.). Доказ саслушањем странака (§ 467 и след.) могао би се употребити у административном спору у толико у колико и сведоци, вештаци и увиђај и саслушање странака не могу, по правилу, употребити као доказна средства у административном спору. Ово зато што административни спор у суштини представља ревизију-контролу над радом управне власти, у колико се тужбом спори правилност тога рада. Међутим овај рад управне власти имао је се кретати по извесним унапред утврђеним правилима и све чињенице, које претходе доношењу одлуке, власт је имала да утврди по извесним правилима, па да на тако утврђене чињенице примени односне одредбе закона. Према овоме, тужилац би пред управним судом имао да утврди и докаже: да је чињенично стање, на основу кога је донета одлука, друго а не оно, које је утврдила управна власт, односно да она није узела у обзир стварно чињенично стање, или ако и јесте да то није било по утврђеном поступку и најзад ако је све ово правилно учинила, онда да није применила односни закон или да га није правилно применила. Сем тога он има да докаже да је оваквим радом управне власти још и повређено његово право или непосредни лични интерес заснован на закону. Ако се према оваквом стању ствари и узме да би се постојање или непостојање извесних чињеница могло утврђивати свим средствима, па дакле и сведоцима, вештацима и саслушањем

странака, ипак се, по природи ствари, не може узети да се тим средствима може доказивати правилност примене закона или поступка на такво чињенично стање.

Одредбе о обезбеђењу доказа (§ 480 и след.) не могу се применити, као специјалне за грађанске спорове односно такво обезбеђење не може се применити код управног суда. Надлежност управног суда наступа тек са предајом тужбе а она се може поднети суду тек по предаји решења управне власти а без тога решења само у случају става 2 чл. 22 зак. Држав. савету. Пре тога ништа се не може предузимати код управног суда у циљу вођења тога спора. У самом току спора не би могло бити обезбеђења доказа, пошто о свим чињеницама, које је управна власт узела у обзир при доношењу одлуке, постоје писмени подаци у актима а управни суд, према пропису чл. 25 зак. о Државном савету и управним судовима, решава на основу тих чињеница.

Пресудом или одлуком управног суда (односно Државног савета) тужба може бити одбачена или уважена, тако: по чл. 24 зак. о Државном савету и управним судовима тужба се одбацује одлуком, ако стоје тамо предвиђени услови; по чл. 26 пом. закона ништи се одлука управне власти, без позива странака, пресудом ако је случај предвиђен у томе законском пропису и најзад по чл. 34 истога закона после јавног рочишта пресудом се тужба може одбачити или уважити и у последњем случају ништи се одлука управне власти. Као што се из овога излагања види закон о Државном савету и управним судовима тачно је предвидео какав и у коме случају има бити диспозитив судске одлуке те нема места примени односних одредаба грађанског парничног поступка (§ 500). Тако исто и из истих разлога нема места примени одредаба о делимичној пресуди (§§ 487 и 488), међупресуди (§ 489), пресуди на основу одрицања (§ 490) и признања (§ 491) и пресуди због изостанка или пропуштања (§§ 496—499).

Одредбе о правноснажности пресуде (§ 507) о доношењу и објављивању пресуде (§§ 508—513) не могу се применити у управно судском поступку, пошто о томе постоје нарочите одредбе у закону о Државном савету и управним судовима — чл. 32, 33 и 42 — и у закону о пословном реду у Државном савету и управним судовима — §§ 43 и 44.

Од одредаба о писменој отправку пресуде може се применити § 514, док се остали прописи не могу применити, јер о истоме предмету постоје одредбе у § 45 зак. о пословном реду у Државном савету и управним судовима. Одредбе о исправљању (§ 518) и допуњавању пресуде (§§ 519 и 520) могу се применити у управно судском поступку.

Одредбе о закључцима (§ 521 и след.) могу се применити у управно судском поступку са оним ограничењима, која су напред поменута кад је било говора о пресудама.

Одредбе §§ 527—554 (IV део — поступак пред среским судовима) не могу се применити код управног суда јер су прописане само за среске судове, па претстављају изузетак од општих прописа грађанског парничног поступка.

Четврти део. — Правни лекови. Грађански парнични поступак предвиђа као редовне правне лекове: призив, ревизију и рекурс. Прописи о редовним правним лековима не могу се применити у управно судском поступку, пошто је систем редовних правних лекова по грађанском парничном поступку последица свих осталих његових одредаба и подешен с обзиром на уређење редовног судства. Сем тога закон о Државном савету и управним судовима (чл. 37) установио је жалбу Државном савету као редовно правно сретство против пресуда (одлука) управног суда, док против пресуда и решења Државног савета нема редовног правног лека пошто је Државни савет врховни управни суд. На тај начин у управно судском поступку жалба, као једино редовно правно сретство, обухвата све оне чињенице које могу бити основ редовним правним лековима у грађанском парничном поступку.

Пети део. — Тужба због ништавости и тужба за обновљење. Као ванредни правни лекови предвиђени су у грађанском парничном поступку: тужба због ништавости и тужба за обновљење. Члан 44 закона о Државном савету и управним судовима предвиђа као ванредно правно сретство против извршних пресуда Државног савета и управних судова поновљење спора. По изричном наређењу овога законског прописа понављање спора може се тражити под условима прописаним у грађанском поступку. Према томе на основу овога имају се применити одредбе (§ 624 и следећи) грађанског парничног поступка у управно судском поступку али с тим да се поновљење спора може тражити само против извршне пресуде. Други ванредни правни лек закон о Државном савету не предвиђа па се зато поставља питање: може ли се на основу § 58 зак. о пословном реду усвојити у управно судском поступку, у давом случају, тужба због ништавости (§ 623 г. п. п.). Из текста § 623 види се да се правноснажна одлука може побијати тужбом због ништавости: 1) ако је у ствари судио судија који је по закону био искључен да у том правном спору врши судијску дужност; 2) ако која странка није била у спору никако заступана или је није заступао законски заступник где је то требало, уколико вођење парнице није било накнадно одобрено по прописима закона. Према овим основима ми мислимо да се тужба због ништавости мора усвојити и у управно судском поступку и ако се на тај начин проширује број и врста правних лекова предвиђених законом о Државном савету и управним судовима. Ово зато, што се и у управно судском поступку морају усвојити од-

редбе о искључењу судија као и одредбе о способности односно заступању странака, за чију исправну примену налазимо санкцију у одредбама о ништавости поступка. Ово тим пре што закон о Државном савету и управним судовима није предвидео правни лек, чијом би се употребом а по основима ништавости, могла ставити ван снаге правно-снажна одлука.

Одредбе о нарочитим врстама поступка, које садржи седми део, не могу се применити и управном судском поступку. =

§ 59

Док се, у смислу §-а 31 Закона о уређењу редовних судова, не донесе закон о уређењу седишта и просторне надлежности апелационих судова просторна надлежност доле назначених управних судова распростираще се, изузетно од чл. 6 закона о Државном Савету и управним судовима и то:

надлежност београдског управног суда простире се и на област новосадског апелационог суда, а у погледу предмета дисциплинског поступка по кривицама државних службеника још и на сремску област;

надлежност загребачког управног суда простире се и на Међумурје; и надлежност дубровачког управног суда простире се и на Црну Гору.

У погледу просторне надлежности управних судова за све спорове по тужбама и жалбама по законима о непосредним порезима, таксама и трошаринама, надлежни су и то:

управни суд у Београду, за Београдску и Ново-Садску Финансијску Дирекцију; а за Крагујевачку и Нишку Финансијску Дирекцију за оне срезове из тих дирекција, који нису стављени у надлежност Скопљанског управног суда;

управни суд у Загребу, за Загребачку и Осечку Финансијску Дирекцију;

Управни суд у Сарајеву; за Сарајевску, Бања-Лучку и Мостарску Финансијску Дирекцију;

Управни суд у Скопљу; за Скопљанску и Битољску Финансијску Дирекцију, од Нишке Финансијске Дирекције за срезове: Белопаланачки, Власотиначки, Лесковачки, Лужнички, Нишавски, Царибродски, Босиљградски, Масурички, Пољанички, Косанички, Јабланички, Лабски, Добрички, Прокупачки и Пчињски; од Крагујевачке Финансијске Дирекције за срезове: Сјенички, Дежевски и Штавички; од Подгоричке Финансијске Дирекције за срезове: Берански, Ђаковички, Источни, Пећски и Белопољски;

Управни суд у Дубровнику за Сплитску Финансијску Дирекцију, а од Подгоричке за оне срезове који не долазе у надлежност управног суда у Скопљу.

= Надлежност управних судова ограничена на овако компликован начин престала је. Када је донет закон о уређењу седишта и просторне надлежности Апелационих судова, надлежност управних судова није разграничена по чл. 6 закона о Државном савету и управним судовима, већ је и тај пропис стављен ван снаге тач. 5 § 24 финансијског закона за 1933/34 годину. По томе пропису задржано је свега шест постојећих управних судова и то: Београдски, Загребачки, Сарајевски, Скопљански, Дубровачки и Цељски. У надлежност ових судова спада и то: Управног суда у Београду територија Управе града Београда, Дунавска и Моравска бановина; Управног суда у Загребу Савска бановина; Управног суда у Сарајеву Дринска и Врбаска бановина; Управног суда у Скопљу Вардарска бановина; Управног суда у Дубровнику Зетска и Приморска бановина и Управног суда у Цељу Дравска бановина. =

§ 60

Досадањи први секретари Државног Савета добијају назив референата, задржавајући ранг, права и припадности, а други секретари Државног Савета, назив секретари, са досадањим рангом, правима и припадностима.

= Овај пропис као одредба прелазних наређења престао је да важи са његовим извршењем. Законом о чиновницима од 31 марта 1931 год. звање референта распоређено је у IV групу првог и другог степена и звање секретари од 7—5 групе. =

§ 61

Закон овај ступа у живот кад га Краљ потпише а обавезну снагу добија кад се обнародује у „Службеним Новинама“.

Тада престаје важност Уредбе о пословном реду у Државном савету и управним судовима од 5 септембра 1922 године са свима њеним изменама и допунама, као и сви прописи закона и Уредаба који су овоме закону противни.

= Овај закон је потписан 29 маја 1929 године а објављен је 7 јуна 1929 г. у „Службеним новинама“ бр. 132/LV. =

РЕГИСТАР

РЕГИСТАР

РЕГИСТАР

(Арапски бројеви означају чланове закона о Државном савету и управним судовима а арапски бројеви са § параграфе закона о пословном реду у Државном савету и управним судовима)

А.

Адвокат — 11, 31, § 55
Административна подела — 6, § 29
Административни спор — 15, 18, 19, 20,
21, 22, 24, 25, 28, 29, § 29, § 30, § 36,
§ 58
Акт управне власти — 15, 18, 19, 21,
22, 23, 24, 26, 29, 34, 36, 38, 42, 43,
44, § 29, § 31, § 32
Аналогија — § 58
Апелациони суд — 6, § 59

Б.

Бан — 17, 18, 21, 39, § 29
Бановина — 16, § 29
Бановинске уредбе — 1
Београдски управни суд — 6

В.

Већање и гласање о пресуди — 32, § 42
Већина гласова — 32
Већник градски — 1

Г.

Главна контрола — 1, 15, 21
Главни секретар Д. Савета — § 2, § 3
Гласање о пресуди — 32, § 42, § 43
Годишњи извештај — 4, § 28
Градске општине — 1
Градски избори — 1
Грађански поступак — § 34, § 58

Д.

Делокруг одељења Државног савета —
3, § 6

Делокруг одељења управних судова —
10

Дисциплинске кривице — 1, 4, 5, 14,
19, 24, § 47
Доказ — 23, 25
Доказна сретства — 23, 25
Дошуна тужбе — 22
Допуштеност тужбе — 19
Достава — 21, § 34
Државни савет — 1, 13, 14, 17, 20, 41,
42, 43, § 1, § 2, § 19, § 22, § 28, § 47
Државни саветници — 1, 2, 14, § 7, § 9,
§ 10, § 26
Дубровачки управни суд — 6

Е.

Експропријација — 1
Елементи админ. спора — 15

Ж.

Жалба — 1, 5, 17, 18, 37, 38, 39, 40, 41,
§ 29, § 47

З.

Загребачки управни суд — 6
Задржавање од извршења — 1, 5, 36
Задужбине — 1
Заинтересовани у админ. спору — 15,
27, 28, 29, 31, 35, 44
Заклетва — § 26
Записничари — § 41, § 45
Записник — 32, § 41, § 42
Заступање парничара — 31, § 37
Заштита јавног интереса — 21, 35

И.

Избор — 1, 5, § 17
 Извештај о раду — 4, § 28
 Извршење — 36, 42, 43
 Извршност пресуде — 42, 44
 Измена уговора на штету државе — 1
 Изрицање пресуде — 33, § 44
 Изузеће — 3, 8
 Интерес непосредни, лични и на закону основан — 15, 18
 Искључење јавности — 30, § 38, § 39
 Искључење судија — 3, 8

Ј.

Јавни интерес — 21, 35, 36
 Јавно рочиште — 24, 27, 28, 29, § 47
 Јавност поступка — 24, 25, 30, § 38

К.

Кворум опште седнице — 4
 Класна лутрија — кривице — 5
 Командант жандармерије — 21

Л.

Легитимација за тужбу — 15, 18, 21
 Лични интерес — 15, 18, 24, § 29

М.

Месна надлежност — управних судова — 6, § 59
 Министар — 6, 7, 12, 14, 21, § 28, § 49
 Министарски савет — 6, 17
 Министарско решење — 17, 18, 21, 24, § 47, § 49
 Монополске кривице — 1, 5
 Монополски суд — 1, 5

Н.

Награда јавних правозаступника — § 55
 Надзор — 1, 5, § 1, § 28, § 56
 Надлежност — 1, 4, 5, 6, 15, 20, § 59
 Накнада штете — 5

О.

Обавезност пресуде — 42
 Обновљење спора — 44

Обустава извршења — 36
 Одбачај тужбе — 24, 34
 Одбачај жалбе — 40
 Одговор на тужбу — § 33
 Одељење — 3, 8, 10, § 6, § 7, § 8, § 23, § 24
 Одело судија — § 53
 Одлука — 1, 4, 18, 24, 40, § 35, § 50
 Одмор — § 27
 Одобрење — 1, 39, 40, 44
 Општа седница — 3, 4, 14, § 4, § 12—22, § 27, § 54
 Општине — 1, 5, 16, § 29
 Основ тужбе — 15, 18, 23
 Осуетво — § 27

П.

Парничне странке — 15, 21, 24, 26, 27, 28, 29, 44, § 33, § 39
 Пензионисање чланова Држ. савета и управних судова — 12
 Повреда закона у корист појединца — 21
 Повреда права — 15, 18, 28, 29, § 29
 Полицијско-казнене одлуке — 19
 Поништај акта управне власти — 26, 34
 Појединац — 15, 18, 21
 Постављење — чланова Држ. савета и управних судова — 2, 7, 11
 Поступак — 23, 26, 41
 Потпретседник — 1, 3, 11, § 1, § 4
 Право — 15, 18
 Правилник — 1, 15, 23
 Правно лице — 15, 18
 Предаја жалбе — 37
 Предаја решења — 21
 Предаја тужбе — 21
 Прекорачење власти — 19
 Пресуда — 17, 25, 26, 27, 32, 33, 34, 37, 42, 43, 44, 45, § 44, § 45, § 49
 Пресуђена ствар — 24
 Претседник Државног савета — 1, 3, 4, 11, § 1, § 2, § 3, § 4, § 5, § 9, § 10, § 11, § 12
 Претседник Министарског савета — 2, 12, § 8, § 50
 Претседник управног суда — 7, 8, 9, 11, 14, § 23

Претседавање — 3, 4, 8, § 4
 Примедбе судске — 26, 34, 45
 Примена грађанског поступка — § 58
 Прирођени држављанин — 1
 Противуречност у актима — 26

Р.

Разрешење — чланова градског већа и општинског одбора — 1, 5
 Распоред — 3, 8, § 5, § 23
 Реферат судије известиоца — § 31
 Референт Државног савета — § 2, § 3, § 60
 Решење — 17, 18, 21, 22, 36, 43, § 13, § 31, § 32
 Рок — 21, 22, 24, 37, 43, 44, § 30, § 47
 Рочиште — 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, § 33, § 36, § 41, § 47

С.

Самоуправе — 1, 5, § 28
 Самоуправне власти — 15, 16, 39, 46, § 29
 Сарајевски управни суд — 6, § 59
 Седиште управног суда — 5, 6, § 59
 Секретари — § 2, § 3, § 23
 Сведоци — § 40, § 58
 Скопљански управни суд — 6, § 59
 Слободна оцена — 19, 23, 24, 34, 36
 Списак тужби — 4, § 54
 Спорови управне природе — 5, 15
 Статут градски — 1
 Судија известилац — 24, 32, § 31, § 36
 Судија управног суда — 7, 8, 11, 12, 13, 14, 32, § 23, § 26
 Судски одмор — 21, § 27
 Сукоб надлежности — 1, 3, 46, § 7

Т.

Таксирање жалбе — 37
 Таксирање тужбе — 22
 Тачке због којих се тужи — 22
 Трошкови — 34, 35, § 46
 Тужба — 15, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 34, 35, § 29, § 30, § 32, § 47, § 49, § 50 — због ништавости — 44, § 58
 Тужилац — 15, 21, 22, 27, 28, 29, 31, 35, 36, 38, 42, § 32, § 36, § 45, § 46

У.

Указ — 17, 18, 21, 24, § 49, § 50
 Управна власт — 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 34, 38, 39, 42, 43, 46, § 28 § 30
 Управни поступак — 26
 Управни спор финансијске природе — 3, 10
 Управни суд — 1, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 15, 20, 40, 42, § 23, § 30, § 35
 Упутства — 1, 4, § 57
 Уредба градска — 1
 Усменост поступка — 24, 25

Ф.

Финансијски спор — 3, 10, § 6, § 24

Ц.

Царински спорови и кривице из царинског закона — § 47
 Цељски управни суд — 6, § 59

Ч.

Чињенице које утврђује управна власт — 25, 26
 Чланови Државног савета и управних судова — 1, 2, 3, 7, 11, 12, 13, 14



33277