

Рајко С. Радошевић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-5011-0748

АУСТРИЈСКО УПРАВНО СУДСТВО: РЕФОРМА И НОВА ПАРАДИГМА

Сажетак: 2012. године спроведена је велика реформа аустријског управног судства. У раду се, након крајњег приказа настанка и развоја аустријског управног судства и његових класичних обележја, анализира поменути реформа. Објашњавају се мотиви за њено спровођење, њен шок и основне карактеристике новог система. Долази се до закључка о томе да је увођењем двостепеног управног судства, управног суда и јуне јурисдикције и укидањем жалбе у управном поступку у Аустрији промењена парадигма правне заштите странака у управним стварима.

Кључне речи: судска контрола управе, управни суд, управно судство, аустријско управно судство, реформа аустријског управног судства.

1. УВОД

Новелом Савезног устава, 2012. године, у Аустрији је спроведена велика реформа управног спора, након вишедеценијских покушаја и расправа. Поједностављено гледано, промена се састојала у увођењу двостепеног управног судства. Старо, традиционално и класично управно судство, једностепено, изједначено и поистовећено са тадашњим Управним судом, допуњено је оснивањем првостепених управних судова – на покрајинском и савезном нивоу.

Оснивање првостепених управних судова симбол је много веће и дубље промене која је захватила аустријско управно судство и његова традиционална обележја. Циљ овог рада је да се те промене представе и сагледају у целини, како би се проверила основна теза: реформа управног судства у Аустрији у основи је променила парадигму правне заштите странака у управним стварима.

На путу ка остваривању задатог циља, поћи ћемо од настанка и развоја аустријског управног судства. Историјски развој указаће нам, у наставку, на класична обележја аустријског управног судства, а спроведена реформа и њен ток, праћен многим дилемама, показаће нам суштину и карактеристике новог система.

2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ АУСТРИЈСКОГ УПРАВНОГ СУДСТВА

Испитивање настанка аустријског управног судства води нас у давну 1867. годину, у време када је створена Двојна монархија. Тадашњим Децембарским уставом – Основним државним законом од 21. децембра 1867. године о судској власти, да будемо прецизни – постављена је основа на којој ће се, нешто касније, изградити стабилна зграда аустријског управног судства. Уставне норме начелно су гарантовале правну заштиту против одлука органа управе: пред редовним судовима, онда када су приватним лицима била повређена приватна права, а пред Управним судом, у јавном и усменом поступку, онда када неко тврди да су му права повређена решењем или наредбом управне власти (управним актом). Детаљније нормирање случајева у којима Управни суд треба да одлучује, састава суда и судског поступка, препуштено је законодавцу.¹

Законска разрада уставноправног увода, због политичког отпора управе између осталог, морала је мало да сачека. Одлагање је, међутим, имало и својих предности, јер је, према речима аустријских писаца, оставило довољно времена за припрему правно-технички квалитетног законског текста, на концу ипак модерне садржине. У таквим околностима, Закон о Управном суду донет је 1875. године. Њиме је образован Управни суд, као једина управносудска инстанца.² Године 1876, Управни суд је започео рад и дугу традицију контроле управне власти од стране независног управног судства.³ Његова пракса, током првих пола века, имаће у области тада још увек законски неуређеног управног поступка посебан значај и попримиће посебну улогу – готово стварања права.⁴

Како бисмо корене аустријског управног судства представили у целини, морамо да узмемо у обзир још једну установу Децембарског устава – Државни

¹ Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die richterliche Gewalt, *RGBl.* 144/1867, Art. 15.

² Heinz Schäffer, „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich seit 1867“, *Dolgozatok az allam- es jogtudományok korebol*, Vol. 2, 1972, 416-417.

³ Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-New York 1987, 445.

⁴ H. Schäffer, 418.

(Царски) суд – који је, уз Управни суд, био надлежан за решавање јавноправних спорова.⁵ И Државни суд је, паралелно са Управним судом, контролисао управу, у оквиру надлежности коју аустријски аутори називају посебним управним судством.⁶ Радило се заправо о специфичној контроли, односно о заштити уставом гарантованих политичких права грађана, након завршеног законом прописаног управног пута.⁷

Нестанак Аустро-Угарске монархије пратило је стварање, на револуционаран начин, из угла правног поретка, нове државе, републиканског облика владавине.⁸ Промене се, међутим, нису битно одразиле на управно судство. Закључком Привремене Народне скупштине за немачку Аустрију, усвојеним 30. октобра 1918. године, прихваћене су најпре све правне установе важеће у аустријским земљама, које нису изричито укинуте или измењене; међу њима и постојеће управно судство.⁹ Убрзо су, законом од 6. фебруара 1919. године, задаци старог, царског и краљевског, пренети на нови Управни суд.¹⁰ На његову надлежност, организацију и поступање, уопштено гледано, наставиле су да се примењују одредбе старог аустријског права.¹¹

Стари Закон о Управном суду из 1875. године наставио је да важи и након доношења Савезног уставног закона од 1. октобра 1920. године, којим је Република Аустрија уређена као савезна држава.¹² Уставна основа управног судства, овај пут, проширена је детаљнијим уставним одредбама, о надлежности и организацији Управног суда, у оквиру посебног дела посвећеног „гаранцијама устава и управе“.¹³ У истом делу уставног текста налазиле су се и норме о Уставном суду, који је, у односу на контролу управе, добио улогу сличну оној ранијег Државног суда: Уставни суд пружао је правну заштиту уставом гарантованим правима, онда када су повређена наредбом или решењем органа управе.¹⁴

Нова верзија уставног текста о управном судству обликована је 1929. године, Новелом Савезног устава. Више се није говорило о наредбама и решењима; основни предмет управног спора, овај пут назван „одлуком“, ослањао

⁵ Ludwig Adamovich, *Grundriss des Österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*, Wien 1927, 18.

⁶ L. K. Adamovich, B. C. Funk, 445.

⁷ Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die Einsetzung eines Reichsgerichtes, *RGBl.* 143/1867, Art. 3.

⁸ L. Adamovich, 20.

⁹ H. Schäffer, 420-421.

¹⁰ L. Adamovich, 22.

¹¹ H. Schäffer, 421.

¹² *Ibid.*, 422.

¹³ Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz), *BGBI.* Nr. 1/1920, Art. 129-136.

¹⁴ Bundes-Verfassungsgesetz, Art. 144.

се на истоимени појам управног акта, одређен Законом о општем управном поступку из 1925. године. Време је било да се промени и законска регулатива, тако да је, 1930. године, донет нови Закон о управном суду.¹⁵

Када је 1934. године донет нови Устав – посебног Управног суда више није ни било. Постојала је, међутим, судска контрола управе; чак се и вршила на сличан начин, као и раније. Задатке Управног и Уставног суда, уређене по узору на Устав из 1920. године, новелиран 1929, објединио је Савезни суд, ради „гарантовања уставности законодавства и законитости управе“.¹⁶

Савезни суд је убрзо, 1938. године, после Аншлуса, постао орган Немачког Рајха, назван „Управним судом у Бечу“. На штету правне заштите појединачна, његова надлежност вишеструко је ограничена. Најозбиљније ограничење, оно које погађа саму природу управног судства, рећи ће аустријски аутори, произашло је из опште условљености судске заштите дозволом органа управе. Сужене надлежности и умањеног значаја, Управни суд у Бечу изгубио је 1941. године чак и организациону самосталност: постао је само спољно веће Управног суда Рајха, чије је седиште било у Берлину.¹⁷

Крај Другог светског рата и независност Аустрије омогућили су да се ствари постепено врате уназад, на добре, старе основе. Поново су, 1945. године, формиран Управни и Уставни суд. Донет је Закон о управном суду, а крајем године враћен је на снагу Савезни устав, у верзији из 1929. С обзиром на то да у старом Уставу није било основа за многе законске новине, део о управном судству новелиран је већ 1946. године и посвећен „гарантовању законитости целокупне јавне управе“. Овим је, на традиционалним принципима, још једном успостављена стабилна судска контрола управе. Њен даљи развој, током наредних неколико деценија, обележиће мање промене, усмерене ка унапређењу правне заштите странака и начела процесне економије.¹⁸

3. ТРАДИЦИОНАЛНА ОБЕЛЕЖЈА АУСТРИЈСКОГ УПРАВНОГ СУДСТВА

Враћање аустријског управног судства на старе и постојане принципе захтева да се и ми још једном вратимо у прошлост, у време њиховог настанка. У време када су били крајње спорни; када се о оснивању Управног суда, врсти и мери судске контроле управе, оштро расправљало. Уз већ поменути политички отпор управе, вођен забринутошћу због губитка сопствене

¹⁵ Н. Schäffer, 424, 427.

¹⁶ Ibid, 427-428.

¹⁷ Ibid, 431-432.

¹⁸ Ibid, 433, 435-436.

„суверености“, дискусију је обликовала и одбојност према идеји „разводњавања“ тек установљене поделе власти.¹⁹

У таквим околностима, дакле, требало је наћи праву меру судске контроле управе – ону, која не би повредила принцип поделе власти. Требало је наћи формулу у складу са којом би Управни суд контролисао управу, али не би и сам управљао. Овај принцип упућивао је на разликовање између вршења и контроле управе, које би, упркос постајању управног судства, заштитило управу од превеликог захвата и обезбедило јој пуно поштовање.²⁰

Тражену формулу и теоријску основу, која је 1875. године преточена у законске норме, дао је Карл фон Лемајер. За овог аутора, а касније и другог по реду председника Управног суда, управно судство не служи као гаранција објективног вршења управе – бар не првенствено. На првом месту, задатак управног судства састоји се у пружању правне заштите појединцима и њиховим субјективним јавним правима. С обзиром на то да је управно судство установа правне заштите, надлежност управног суда мора да се одреди генерално, а не таксативно, набрајањем појединих управноправних односа. Тамо где нема субјективних права појединаца, у областима у којима је управи дата дискрециона оцена, не може бити ни управног судства. Управној судској заштити има места тек онда када се исцрпи и коначно заврши поступак пред органима управе, који у судском поступку могу да буду само тужена страна. Управни суд пак може да буде искључиво касациона инстанца: он може да одлучује једино о томе да ли је погрешном применом правне норме, на чињенично стање, онакво какво је утврдила управна власт, повређено право тужиоца. Само изузетно, онда када је то чињенично стање недовољно утврђено, тако да примена правне норме није могућа, управни суд може да поништи управни акт и упути управну власт у то како да чињенично стање допуни.²¹

На тој скици, насликано је аустријско управно судство, класичних обележја. Оно је постало елемент правне државе и срж основних принципа аустријског устава. Правна држава, држава је устава и закона, а принцип легалитета везује управу за закон. Како би се та везаност остварила, неопходне су гаранције у оквиру система правне заштите.²² Стога је правна држава

¹⁹ Peter Chvosta, „Die ‚Jahrhundert-Reform‘ der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – ein ‚neues Zeitalter‘ auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie in Europa?“, in: *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Hrsg. Agnieszka Krawczyk), Warszawa 2022, 22.

²⁰ Katharina Pabel, „Verwaltungsgerichtsbarkeit – Wesen und Wandel“, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1/2012, 66.

²¹ Stevan Sagadin, *Upravno sudstvo: povodom stogodišnjice rada Državnog saveta (1839-1939)*, Beograd 1940, 90-93.

²² Harald Eberhard, „Verwaltungsgerichtsbarkeit und Rechtsschutz“, *Journal für Rechtspolitik*, 20/2012, 269-270.

истовремено и држава правне заштите, у којој концепт управног судства пре-васходно служи заштити грађана, у правом уређеним односима са државом.²³

Традиционално посматрано, дакле, аустријско управно судство углавном се изједначавало са Управним судом и одликовало централизацијом.²⁴ Решавање управних спорова, према том класичном концепту, било је у рукама једног суда, што су поједини аустријски аутори окарактерисали чак и принципом монопола, или бар стањем које се, уз мале изузетке, томе приближавало.²⁵ На централизацију управног судства надовезала се његова једностепеност: један суд истовремено је био и једина судска инстанца у решавању управних спорова.²⁶ Тај Управни суд ипак је био прави суд, специјализоване надлежности, потпуно одвојен и независан од управне власти.²⁷

Контрола коју је вршио Управни суд осмишљена је као накнадна контрола, која следи тек након завршетка управне делатности – онда када се исцрпи редовна правна заштита пред органима управе. Била је дефинисана на општи начин, тако да се надлежност Управног суда протеже на читаву област ауторитативне управе. Такав систем, у вези са покретањем управног спора, уобичајено се назива системом генералне клаузуле, који је ублажен негативном енумерацијом, односно набрајањем предмета о којима Управни суд не сме да одлучује. Генералну клаузулу аустријски аутори ипак су суштински доводили у питање, због начина на који је предмет управног спора био формално сужен и сведен на тачно одређене, таксативно набројане типове аката управе – на управне акте, донете у форми одлуке, пре свега.²⁸

У овом, класичном аустријском систему, сужена су била и овлашћења Управног суда. Она су редовно имала касациони карактер и била су ограничена на поништавање одлуке органа управе, због незаконитости. У решавање саме управне ствари Управни суд, по правилу, није се упуштао. Није се начелно упуштао ни у чињенична питања; задржавао се на оним правним, полазећи од чињеничног стања које су утврдили органи управе.²⁹ Касацио-на овлашћења, међутим, нису значила то да Управни суд није имао никакав утицај на решавање управне ствари, у садржинском смислу речи. То је утицај за који су тамошњи аутори казали да има и мериторни карактер, тачније квази-реформационо дејство, због везаности органа управе правним схватањем Управног суда, након поништавања одлуке.³⁰

²³ К. Pabel, 62-63.

²⁴ Ibid, 63-64.

²⁵ L. K. Adamovich, B. C. Funk, 445-446.

²⁶ К. Pabel, 64.

²⁷ L. K. Adamovich, B. C. Funk, 446-447.

²⁸ Ibid.

²⁹ К. Pabel, 64-65.

³⁰ L. K. Adamovich, B. C. Funk, 447.

4. РЕФОРМА АУСТРИЈСКОГ УПРАВНОГ СУДСТВА

4.1. Разлози за спровођење реформе

Иако је од самих зачетака аустријског управног судства деловало да оснивање једног управног суда неће бити довољно, за увођење двостепеног управног судства 1875. године није постојала парламентарна већина. Један од тадашњих посланика са жаљењем је предвидео да ће пре увођења првостепених управних судова „протећи још много воде“.³¹ Тако је и било, захваљујући чему су првобитна обележја аустријског управног судства и могла да постану традиционална, класична. Онолико колико су, међутим, она била постојана и дуготрајна, толико их је, подједнако постојано и дуго, пратила идеја о неопходним променама.

Нит која је над класичним устројством аустријског управног судства држала Дамоклов мач, упркос првобитној чврстости и отпорности, временом је постајала све тања и мање отпорна на захтеве за спровођењем реформе. Мотива за реформу било је више, а три су се постепено наметнула као основна: учешће покрајина (федералних јединица) у вршењу судске власти, усклађивање аустријског управног судства са европским правним стандардима и потреба за растерећењем Управног суда.³²

Залагање за првостепене управне судове, који би били образовани на нивоу федералних јединица, старо је колико и сама федерација. Образлагано је принципима федерализма и потребом да и покрајине врше судску власт, која је у аустријском уставном поретку, супротно од тога, традиционално резервисана за савезни ниво. Занимљиво је то да на карту федерализма нису играле саме покрајине – напротив, оне су се томе успротивиле, сматрајући да би формирање првостепених управних судова исувише умањило и ограничило надлежност њихових највиших органа управе. Зато се и каже како је овај аргумент покрајинама више наметнут, него што су га оне саме формулисале.³³

Од позивања на принципе федерализма значајнију улогу имали су преостали аргументи, од којих је један квантитативног, а други квалитативног карактера. У квантитативном смислу речи, у прилог реформе аустријског управног судства говорила је преоптерећеност Управног суда. Реформа је стога требало да смањи притисак на Управни суд, који произлази из великог броја предмета и поступака. Проблеми се, наравно, не задржавају само на

³¹ P. Chvosta, 23.

³² Clemens Jabloner, “Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867-2012 und darüber hinaus”, in: *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz* (Hrsg. M. Holoubek, M. Lang), Wien 2013, 20-21; Alexander Balthasar, “Dauerbrenner Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit: Alternativen zur ‘großen Lösung’?”, *Journal für Rechtspolitik*, 19/2011, 350-352.

³³ A. Balthasar, 352.

бројевима: они се брзо претачу и на квалитет судске заштите, која је, након реформе, требало да буде уподобљена европском праву.³⁴

Мерење аустријског управног судства на теразијама европских правних стандарда превасходно се односи на Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода – у њој, прецизније, на члан 6 и право на правично суђење.³⁵ Право на правичну и јавну расправу у разумном року, пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона, гарантовано у грађанскоправној и кривичноправној материји, изазвало је много проблема у Аустрији.³⁶

Проблеми су дошли до изражаја најпре у оном делу права на правично суђење који се односи на утврђивање кривичноправне, односно казненоправне одговорности.³⁷ Аустријско управно право карактеристично је по томе што су норме о прекршајном поступку саставни део кодификације управног поступка, у облику, истина, издвојеног Управно-казненог закона.³⁸ О прекршајној одговорности, другим речима, одлучују органи управе и изричу прекршајне санкције. Свесна ове неусаглашености са правом на правично суђење, коју не отклања ни накнадна контрола Управног суда, сужена на правна питања и касациона овлашћења, Аустрија је, како би сачувала постојећи систем правне заштите у материји прекршаја, у том погледу ставила резерву на Европску конвенцију.³⁹

Иако је привремено решила један проблем, Аустрија се убрзо суочила са новим, још већим, овај пут у вези са другим делом права на правично суђење, који се односи на одлучивање о грађанским правима и обавезама.

³⁴ С. Jabloner, 20-21.

³⁵ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода акт је уставног карактера у Аустрији. Она је део сложене и распарчане структуре аустријских уставноправних норми, чију основу чини Савезни устав. (Вид. Harald Eberhard, Konrad Lachmayer, “Constitutional Reform 2008 in Austria: Analysis and Perspectives”, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2/2008, 113-115)

³⁶ У релевантном делу, право на правично суђење из члана 6 Европске конвенције утврђено је на следећи начин: „Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона.“ (*Темељи модерне демократије: избор декларација и њихова о људским правима [1215-1990]*, приредио Душан Мрђеновић, Београд 2011, 429)

³⁷ Theo Öhlinger, “Austria and Article 6 of the European Convention on Human Rights”, *European Journal of International Law*, 1/1990, 286-287.

³⁸ Драган Милков, *Управно право I: уводна и организациона питања*, Нови Сад 2020, 39; Драган Милков, *Управно право II: управна делатност*, Нови Сад 2017, 79.

³⁹ Аустрија је заправо ставила резерву на члан 5 Европске конвенције, који гарантује право на слободу и безбедност. Након што је, међутим, постало јасно да се „кривичне оптужбе“ из члана 6 Европске конвенције не односе искључиво на казнене поступке пред судом, аустријски Уставни суд и Европска комисија за људска права проширили су резерву тако да обухвати и члан 6. (Т. Öhlinger, 287)

Овај елемент права на правично суђење Аустрија је првобитно разумела у духу европско-континенталног права, традиционално подељеног на јавно и приватно. У контексту ове поделе и традиционалних појмова, члан 6 Европске конвенције припадао је оквирима приватног права, без утицаја на област јавног. Европски суд за људска права, међутим, имао је другачије погледе од оних традиционалних. У својој пракси, Европски суд за људска права развио је сопствено гледиште о грађанским правима, тумачећи овај појам веома широко – тако да он обухвати и управноправне односе. Без обзира на примедбе о наметању обавеза које Аустрија првобитно није ни могла да прихвати, јер за њих није могла ни да зна, пракса Европског суда за људска права, а постепено чак и аустријског Уставног суда, припремила је терен за велике промене.⁴⁰

У прилог реформе, након што већ увелико буде започела, изјасниће се две деценије касније и Повеља Европске уније о основним правима. И она ће, у члану 47, слично Европској конвенцији, гарантовати право на делотворан правни лек и непристрасан суд, али овај пут у односу на сва права која произлазе из права Европске уније.⁴¹

4.2. Почетак реформе: оснивање независних управних већа

Упркос притиску европских правних стандарда и припремљеном терену, Аустрија путем великих и коренитих промена није кренула одмах. Напротив, дуго је одолевала оној највећој промени – увођењу првостепених управних судова као „великом решењу“.⁴² Уместо великог, решење је најпре било мало, усмерено ка горућем питању: очигледном раскораку између аустријског прекршајног поступка и права на правично суђење. Првостепене управне судове, Новелом Савезног устава, из 1988. године, заменила су независна управна већа, на нивоу покрајина.⁴³

О оснивању независних управних већа у контексту реформе управног судства заправо може да се говори само условно. Захваљујући њиховој специфичној правној природи, подједнако би могло да се говори и о реформи унутар управе. Независна управна већа, наиме, нису била судови; истовремено, нису била ни органи управе. За разлику од класичних органа управе независна управна већа нису била везана упутствима и инструкцијама управне власти. Иако се њихови чланови нису сматрали судијама, уживали су независност у обављању своје функције, која се првенствено састојала у

⁴⁰ T. Öhlinger, 289-291.

⁴¹ K. Pabel, 74-75.

⁴² A. Balthasar, 344.

⁴³ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), *BGBI.* Nr. 1/1930 i. d. F. Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, *BGBI.* Nr. 685/1988, Art. 129.

одлучивању о прекршајима, након што је поступак пред органима управе коначно завршен. Њихова основна улога, дакле, састојала се у контроли органа управе, по чему су били слични Управном суду. Овлашћења су им ипак била шира, јер су обухватала и чињенична питања, и то у потпуности, а не само правна. Такође, за разлику од Управног суда, редовно су одлучивали мериторно, у пуној јурисдикцији.⁴⁴ У одлучивање се на крају, наравно, у границама својих класичних овлашћења, укључивао и сам Управни суд, проверавајући законитост њихових одлука.⁴⁵

Необична правна природа независних управних већа – „посебних органа који, слично судовима, врше судску делатност“⁴⁶, „рођених као компромисно решење и нека врста хермафродита“⁴⁷ – последица је тога што нису ни били основани како би задовољили мерила аустријског права, она о разликовању управних и судских органа. Правнополитички посматрано, створени су како би испунили критеријуме које од судских органа захтева право на правично суђење из члана 6 Европске конвенције.⁴⁸ Створени су, другим речима, како би могли да се подведу под специфичан појам трибунала, који је, у својој пракси посвећеној праву на правично суђење, развио Европски суд за људска права.

Одлучујући 1971. године о представци поднетој против Аустрије, у предмету Рингајзен, Европски суд за људска права заузео је став о томе да појам трибунала из члана 6 Европске конвенције може да обухвати и оне колегијалне органе који се, према критеријумима утврђеним у аустријском Савезном уставу, сматрају управним, а не судским. Њихови чланови, међутим, морају да буду независни од управне власти, постављени на најмање

⁴⁴ К. Pabel, 68-70. Осим у материји прекршаја, независна управна већа, након што би била исцрпљена правна заштита пред органима управе, одлучивала су и у предметима који се тичу вршења непосредне власти заповедања и принуде. Коначне одлуке могле су да се побијају пред независним управним већима и у другим управним областима, уколико је то било посебно прописано савезним или покрајинским законом. У тим областима, као и у материји прекршаја, под додатним условима, независна управна већа могла су да одлучују и онда када одлука није донета, односно у случају ћутања органа управе. Законом је могло да буде прописано и то да првостепене одлуке органа управе могу непосредно да се оспоравају пред независним управним већима, као изузетак од правила које независним управним већима намењује контролу другостепених одлука. (B-VG i. d. F. Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, Art. 129a)

⁴⁵ Након измена Савезног устава, Управни суд је одлучивао о законитости одлука органа управе и независних управних већа. Предмет поступка пред Управним судом, осим донете одлуке, могло је да буде и ћутање органа управе и независних управних већа. (B-VG i. d. F. Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, Art. 130)

⁴⁶ Ingo Kraft, “Der österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012”, *Verwaltungsarchiv*, 2/2017, 180.

⁴⁷ Georg Lienbacher, “Allgemeines zur Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Instanz”, *Journal für Rechtspolitik*, 19/2011, 329.

⁴⁸ К. Pabel, 69.

три године и ослобођени од било каквих инструкција. Оснивање независних управних већа, која испуњавају ове услове, почело је 1991. године, неколико година након самих уставних промена.⁴⁹

4.3. Завршетак реформе: оснивање првостепених управних судова

Независних управних већа временом је у покрајинама било све више и више, а надлежност им је била све шири и шири.⁵⁰ Слична тела почела су да се оснивају чак и на савезном нивоу, попут Независног савезног већа за азил и Независног већа за финансије.⁵¹ Њихово оснивање, међутим, није било довољно како би се ставила тачка на причу о реформи управног судства. Стављена је само запета, а прича се наставила у сличном духу као и раније. Гласови о оснивању првостепених управних судова и даље су се чули. Указујући на компромисни и привремени карактер независних управних већа, непрестано су најављивали даљу реформу, ону „праву“. Увођење првостепених управних судова чинило се као логичан корак, који би требало да уследи у овом развоју.⁵²

Нови подстицај у реформи управног судства дошао је са успостављањем тзв. Аустријског конвента, 2003. године. Рад у оквиру Конвента требало је да доведе до потпуне и суштинске реформе аустријског Устава, а један од њених значајних елемената требало је да буде и управно судство. Резултати су ипак, након две године рада, били скромнији од очекиваних: Конвент није припремио непосредно спровођење реформе, али је дао важна упутства у погледу начина на који би овај процес требало да се настави.⁵³

Важан корак у наставку, којим се закорачило на сам праг промена у организацији управног судства, био је Нацрт измена Савезног устава, који је 2007. године израдила група стручњака за реформу државе и управе. Њиме се, у материји управног судства, предвиђало баш оно што се дуго очекивало: увођење првостепених управних судова, по „моделу 9 + 1“. Овај модел значио је оснивање девет управних судова на нивоу покрајина и једног управног суда на савезном нивоу.⁵⁴

На самом прагу реформе, међутим, још једном се застало. У тексту измена Савезног устава, усвојеном 2008. године, шест месеци након израде

⁴⁹ Т. Öhlinger, 288-289.

⁵⁰ I. Kraft, 180.

⁵¹ Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat, *BGBI.* I Nr. 77/1997; Bundesgesetz über den unabhängigen Finanzsenat, *BGBI.* I Nr. 97/2002.

⁵² Н. Eberhard, 276.

⁵³ Н. Eberhard, К. Lachmayer, 112, 118.

⁵⁴ Daniel Ennöckl, „Die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Entwurf zur Staats- und Verwaltungsreform“, *Journal für Rechtspolitik*, 15/2007, 256.

Нацрта, првостепених управних судова више није било. Од њиховог увођења одустало се из нејасних, али највероватније, тврде аустријски аутори, финансијских разлога.⁵⁵ Уместо првостепених управних судова, остала су и даље да постоје независна управна већа. Промена се састојала једино у томе што је једно од њих, Независно савезно веће за азил, претворено у Суд за азил, као управни суд специјализоване надлежности – али не првостепене, јер његове одлуке странке нису могле да побијају пред Управним судом.⁵⁶

Након више деценија правнополитичке дилеме и дискусије о увођењу првостепених управних судова претиле су да постану „прича без краја“.⁵⁷ Претиле су, но та претња ипак се није остварила. На нови покушај реформе, чекало се, додуше, још четири године, али је он овај пут, када се то можда више није ни очекивало, био успешан. Новелом Савезног устава, усвојеном 2012. године, напokon се предвиђа оснивање првостепених управних судова. Но то је само она прва и најочигледнија промена, симбол целокупне реформе управног судства, која је много сложенија и свеобухватнија од онога што се на површини најлакше уочава. Реформа је до те мере дубоко захватила управно судство, да је аустријски аутори, сада већ уобичајено, називају „реформом века“ – највећом и најдалекосежнијом променом аустријског Устава од његовог ступања на снагу 1920. године.⁵⁸ Када бисмо нормативну реформу из

⁵⁵ Н. Eberhard, K. Lachmayer, 118. У аустријској правној теорији има и оних аутора који истичу то да финансијски разлози не могу да се сматрају оправдањем за неувођење првостепених управних судова. Оснивање свега неколико управних судова омогућило би укидање великог броја независних управних већа и, генерално гледано, велико „прочишћење“ државне организације, која је почела да подсећа на непрегледну „дунглу“ различитих органа. Сви ти бројни органи могли би да представљају организациону основу за увођење првостепених управних судова, која би омогућила да се и питање трошкова сагледа у другачијем светлу, а не у оном које полази од формирања једне потпуно нове организационе структуре. (G. Lienbacher, 330-332)

⁵⁶ Н. Eberhard, K. Lachmayer, 121; I. Kraft, 180. Управни суд одлучивао је једино о начелним одлукама Суда за азил, које су се прослеђивале по службеној дужности. Начелна одлука односила се на она правна питања која су добијала начелни значај – зато што су се разликовала од дотадашње праксе Управног суда или је она била неуједначена, односно није ни постојала, те зато што су то питања која су се појављивала у знатном броју поступака. (B-VG i. d. F. Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, *BGBI.* I Nr. 2/2008, Art. 132a i. V. m. Art. 129e, Abs. 1, S. 2) Странке су против одлука Суда за азил могле да се обрате једино Уставном суду, тврдећи како им је повређено уставом гарантовано право, или како су им права повређена због примене незаконите уредбе, незаконитог објављивања прецишћеног текста закона (државног уговора), неуставног закона или противправног државног уговора. (B-VG i. d. F. Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, Art. 144a) Преоптерећење Управног суда, иначе, као један од разлога за спровођење реформе, и то онај квантитативни, највише се и повезивало са предметима у материји азила. (C. Jabloner, 21)

⁵⁷ G. Lienbacher, 328.

⁵⁸ P. Chvosta, 21.

2012. године, која је 2014. године заживела и у стварности, морали да опишемо укратко, у једној реченици, казали бисмо следеће: она је суштински и гледано у целини променила парадигму правне заштите странака у управноправним односима.

Најочитију промену, према томе, ону полазну, чини увођење двостепеног управног судства, односно првостепених управних судова, по „моделу 9 + 2“.⁵⁹ У складу са овом формулом, у свакој од девет аустријских покрајина основан је по један управни суд, а преостала два основана су на савезном нивоу: Савезни управни суд и Савезни управни суд за финансије (Савезни финансијски суд).⁶⁰ Њиховим оснивањем престала је потреба за дотадашњим, прелазним решењем, тако да су независна управна већа укинута, као и низ других независних органа управе на савезном и покрајинском нивоу. Сличну судбину доживео је и Суд за азил, прерастајући у Савезни управни суд.⁶¹

Надлежност нових управних судова у решавању управних спорова подељена је тако да једнима – покрајинским судовима – припадне као правило, по принципу генералне клаузуле, а другима – савезним судовима – као таксативно наведени изузетак.⁶² Другим речима, претпоставка надлежности за решавање управних спорова важи у корист покрајинских управних судова. Савезни управни суд решава управне спорове само против аката савезних органа, у оквиру управне материје која спада у надлежност савезне државе, тј. у оквиру управних послова који се непосредно врше на савезном нивоу. Савезни финансијски суд, као специјализовани управни суд, још уже од тога, контролише акте савезних органа у области јавних дажбина, финансијског казног права и другим законом одређеним материјама.⁶³

Организација покрајинских управних судова детаљније се уређује покрајинским законима, док се организација савезних управних судова уређује савезним законима.⁶⁴ Неке основне организационе норме наведене су и у самом уставном тексту, попут оних о саставу управних судова, положају и начину избора судија.⁶⁵ За разлику од организације, поступак пред управним судовима уређује се искључиво савезним законима: за покрајинске управне судове и Савезни управни суд јединствено, а за Савезни финансијски суд посебно.⁶⁶ Поступак пред управним судовима и Савезним управним судом нормиран је тако Савезним законом о поступку пред управним судовима из

⁵⁹ H. Eberhard, 271.

⁶⁰ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, *BGBI.* I Nr. 51/2012, Art. 129.

⁶¹ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 151, Abs. 51, Pkt. 7, 8.

⁶² Johannes Fischer, “Die Einrichtung von Verwaltungsgerichten I. Instanz (Ein neues Rechtsschutzgebäude entsteht)”, *Journal für Rechtspolitik*, 20/2012, 172.

⁶³ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 131, Abs. 1-3.

⁶⁴ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 136, Abs. 1.

⁶⁵ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 134.

⁶⁶ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 136, Abs. 2, 3.

2013. године, у односу на који се, на питања која њиме нису уређена, сходно примењују одредбе Закона о општем управном поступку.⁶⁷

Новелом Савезног устава, као новина, прописано је и то да управне спорове пред првостепеним управним судовима решава судија појединац. Као изузетак од овог правила, законом може да буде предвиђено и то да управне спорове решава судско веће, које, у складу са тим посебним правилима, може да буде различите величине и различитог састава, укључујући уз професионалне судије и судије поротнике.⁶⁸ Улога судија поротника претежно служи томе да се у вршењу судске контроле управе обезбеди потребно стручно знање из одређене управне материје.⁶⁹

Оснивање првостепених управних судова пратило је логично питање: какву ће позицију и улогу у новом систему двостепеног управног судства имати стари Управни суд? Дилема је постојала између два модела. Према првом, Управни суд би решавао о жалбама против одлука првостепених управних судова, које би могле да се подносе без посебних ограничења. Према другом, Управни суд би решавао о ревизијама против одлука првостепених управних судова, које би могле да се подносе уз одређена ограничења.⁷⁰

Новелом Савезног устава прихваћен је други модел, а основна улога Управног суда – сада би већ требало да нагласимо Врховног – постала је одлучивање о ревизијама које се подносе против одлука првостепених управних судова, због незаконитости.⁷¹ Одлуке првостепених управних су-

⁶⁷ Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), *BGBI.* I Nr. 33/2013 i. d. F. *BGBI.* I Nr. 109/2021, § 17. Поступак пред првостепеним управним судовима специфичан је по томе што не започиње пред самим судом – већ пред туженим органом управе. Тужба се, наиме, као поднесак, не предаје директно управном суду, него туженом органу управе, који треба да спроведе претходни поступак. (VwGVG, § 12) У претходном поступку, тужени орган има могућност да донесе претходну одлуку, којом се поништава или мења, односно којом се тужба одбацује или одбија. (VwGVG, § 14, Abs. 1) Уколико није задовољна претходном одлуком органа управе, странка има право да захтева да се тужба проследи управном суду. (VwGVG, § 15, Abs. 1) До прослеђивања тужбе управном суду, наравно, долази и онда када орган управе не искористи могућност доношења претходне одлуке. (VwGVG, § 14, Abs. 2) Претходни поступак и претходна одлука органа управе омогућавају да се избегне непотребан судски поступак. Аустријски писци објашњавају ову могућност забринутошћу законодавца да не дође до преоптерећења управних судова и наглашавају како се она у бројним управним областима показала као смислен инструмент. (P. Chvosta, 28-29)

⁶⁸ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 135, Abs. 1.

⁶⁹ P. Chvosta, 25.

⁷⁰ H. Eberhard, 274.

⁷¹ Уз одлучивање о ревизијама, надлежност Врховног управног суда обухвата још два питања: решавање о захтевима за утврђивање рокова када првостепени управни судови повреду своју обавезу доношења одлуке и решавање о сукобу надлежности између првостепених управних судова или између првостепеног управног суда и Врховног управног суда. Савезним или покрајинским законом може да се предвиди и додатна надлежност Врховног

дова имају својство правноснажности, а ревизија има карактер ванредног правног средства.⁷² Дозвољена је онда када зависи од решења правног питања које добија начелни значај. То посебно важи онда када одлука првостепеног управног суда одступа од праксе Врховног управног суда, онда када таква пракса недостаје или онда када на правно питање које треба да се реши није јединствено одговорено у претходној пракси Врховног управног суда.⁷³ Поступак одлучивања о ревизији уређен је Законом о Врховном управном суду.⁷⁴ За разлику од првостепених управних судова, Врховни управни суд одлучује у већу.⁷⁵

Прихваћени модел ревизије потврдио је позицију Врховног управног суда међу највишим судским инстанцама у Аустрији.⁷⁶ Као једном од највиших судова, улога му је примерено ограничена, сматрају аустријски аутори, како не би морао да се бави свим предметима, чак и оним багателним.⁷⁷ Основни задатак Врховног управног суда, као ревизионе инстанце, постао је обезбеђење јединствене и уједначене судске праксе – наспрам центрифугалног деловања првостепених управних судова.⁷⁸ Питање улоге Врховног управног суда и ограничења ревизије, другим речима, одлучујуће је утицало на ниво делотворности целокупног система правне заштите странака у управноправним односима.⁷⁹

управног суда, која се односи на решавање о захтевима за утврђивање незаконитости одлука или пресуда првостепених управних судова, на захтев редовног суда. (B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 133, Abs. 1, 2)

⁷² I. Kraft, 187; P. Chvosta, 35.

⁷³ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 133, Abs. 4, S. 1. Уколико одлука првостепеног управног суда за предмет има само незнатну новчану казну, савезним законом може да се предвиди и то да ревизија није дозвољена. (B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 133, Abs. 4, S. 2)

⁷⁴ Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG, BGBl. Nr. 10/1985 i. d. F. BGBl. I Nr. 109/2021. Ревизија, по правилу, нема суспензивно дејство. (VwGG, § 30, Abs. 1) Предаје се првостепеном управном суду, који мора да се изјасни о њеној дозвољености. (VwGG, § 25a) Став првостепеног управног суда о дозвољености ревизије не обавезује Врховни управни суд, али утиче на даљу процедуру. Укратко: ако првостепени управни суд сматра да је ревизија дозвољена, спровешће претходни поступак, пре него што је проследи Врховном управном суду; уколико сматра да ревизија није дозвољена (због чега се она тада назива ванредном), проследиће је Врховном управном суду, који ће тада имати обавезу да сам спроведе и претходни поступак. (VwGG, §§ 30a, 34, Abs. 1a, § 36) На процесна питања која нису уређена Законом о Врховном управном суду, примењују се одредбе Закона о општем управном поступку. (VwGG, § 62, Abs. 1)

⁷⁵ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 135, Abs. 1.

⁷⁶ Судови се у Аустрији традиционално деле на редовне судове и судове јавног права. Највиши редовни суд је Врховни суд, а у судове јавног права спадају Уставни и (Врховни) Управни суд. Међу њима нема надређености и подређености, тако да се и Управни суд, у оквиру своје надлежности, сврстава међу највише судске инстанце. (I. Kraft, 176)

⁷⁷ G. Lienbacher, 334.

⁷⁸ I. Kraft, 196.

⁷⁹ H. Eberhard, 276.

Системско сагледавање правне заштите странака налагало је да се и реформа сагледа шире. Увођење двостепеног управног судства значило је додавање једне нове инстанце на путу правне заштите странака, која би га додатно продужила. Како се предности увођења двостепеног управног судства не би претвориле у своју супротност, реформа је захватила и управни поступак, а не само управни спор.⁸⁰ За управни поступак, то је значило изостављање жалбе, као редовног правног средства.⁸¹ Тежиште правне заштите странака пренето је тиме са виших органа управе на управне судове, а сваки орган управе, у управном поступку, постао је орган прве и последње инстанце.⁸² Уместо двостепеног управног поступка, Аустрија је добила двостепено управно судство, у чијим оквирима Врховни управни суд, захваљујући ограниченој надлежности, ипак није постао пука замена за укинуту управну инстанцу.⁸³

Замена за другостепене органе управе, условно речено, постали су првостепени управни судови, захваљујући својим мериторним овлашћењима.⁸⁴ То је још једна суштинска промена, која је употпунила нову парадигму правне заштите странака: управни спор, генерално гледано, води се сада као спор пуне јурисдикције, а управна ствар решава се мериторно.⁸⁵ У материји прекршаја, пуна јурисдикција је обавезна; у класичним управним стварима, спор пуне јурисдикције води се онда када је меродавно чињенично стање утврђено или онда када је утврђивање меродавног чињеничног стања од стране самог суда у интересу брзог одлучивања или је повезано са значајним смањењем трошкова.⁸⁶ Мериторно управну ствар може да реши чак и Врховни управни суд, онда када је она сазрела за решавање, а пуна јурисдикција је у интересу једноставности, целисходности и смањења трошкова.⁸⁷

Критеријуми за одлучивање у спору пуне јурисдикције нису прописани јасно и прецизно, што свакако примећују и аустријски писци.⁸⁸ Врховни

⁸⁰ Ibid, 271.

⁸¹ Изузетак су једино управне ствари које спадају у сопствени делокруг општине. (B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 132, Abs. 6 i. V. m. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, BGBl. Nr. 51/1991 i. d. F. BGBl. I Nr. 58/2018, § 63)

⁸² I. Kraft, 181.

⁸³ H. Eberhard, 276.

⁸⁴ P. Chvosta, 33.

⁸⁵ H. Eberhard, 273. Пре реформе, спор пуне јурисдикције водио се једино у случају ћутања управе, као обавезан. Након реформе, спор пуне јурисдикције постаје правило у свим управним стварима, али, занимљиво, у случају ћутања управе више није обавезан. Тачније, обавезан је само онда када орган управе не изврши судску пресуду, којом му је, у спору због ћутања управе, наложено доношење управног акта. (Ратко Радосевић, „Управни спор због ћутања управе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Сагу*, 4/2015, 1974)

⁸⁶ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 130, Abs. 4.

⁸⁷ VwGG, § 42, Abs. 4.

⁸⁸ H. Eberhard, 273.

управни суд, међутим, заузео је став о томе да мериторна овлашћења првостепених управних судова редовно доприносе брзини одлучивања и смањењу трошкова.⁸⁹ Редовна пуна јурисдикција, наравно, није само у служби процесне економије. Она се сагледава као важан елемент правне државе и правне заштите странака, који омогућава да се избегну „касационе каскаде“⁹⁰ и „пингпонг ефекат“⁹¹. Државне функције тада се замењују, управна ствар претвара се у судску, а могло би да се каже и обрнуто – да одлука суда замењује управни акт.⁹² Широка и мериторна овлашћења доводе управне судове у граничну област, између контроле управе и вршења управне делатности.⁹³ Стару максиму, према којој суд контролише управу, али сам не управља, заменила је нова, која подсећа на ону француску: судити управи још увек значи управљати.⁹⁴

За правну државу и избегавање празнина у систему правне заштите странака, значајно је и проширење предмета управног спора. Традиционално заснивање судске контроле управе на формалним критеријумима и сужавање на таксативно набројане типове аката управе, донете првенствено у форми одлуке (управног акта), добија нове оквире и губи карактер некада затвореног система правне заштите.⁹⁵ Након више измена, укључујући и оне из 2012. године, данашњи предмет управног спора у Аустрији обухвата законитост одлука органа управе, законитост вршења непосредне власти заповедања и принуде, ћутање управе, али и могућност да се надлежност првостепених управних судова посебним законима прошири на још неколико питања: на законитост поступања органа управе у извршавању закона, на законитост поступања наручилаца у стварима додељивања јавних уговора и на спорове у службеничким стварима.⁹⁶ Значај овог проширења, међутим, релативан је, зато што је оно условљено посебним законима, којих, десет година након реформе, још увек нема, чиме је традиционални дефицит правне заштите странака остао непромењен.⁹⁷

На крају, поменимо и то да је нови концепт управног судства изменио и некадашњу улогу Уставног суда. У новом систему, Уставни суд не контролише управне акте, него пресуде првостепених управних судова, због повреде уставом гарантованих права, или због примене незаконите уредбе,

⁸⁹ P. Chvosta, 33.

⁹⁰ I. Kraft, 185.

⁹¹ G. Lienbacher, 333.

⁹² Bernhard Raschauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2017, 174.

⁹³ P. Chvosta, 38.

⁹⁴ I. Kraft, 196.

⁹⁵ H. Eberhard, 277.

⁹⁶ B-VG i. d. F. *BGBI.* I Nr. 141/2022, Art. 130, Abs. 1, 2. Вид. Ратко Радошевић, *Правна природа управног уговора* (докторска дисертација), Нови Сад 2018, 74-76, 79.

⁹⁷ P. Chvosta, 27.

незаконитог објављивања пречишћеног текста закона (државног уговора), неуставног закона или противправног државног уговора.⁹⁸ Жалба Уставном суду, против пресуде првостепеног управног суда, сматра се у правној теорији ванредним правним средством, које може да се искористи паралелно или сукцесивно у односу на друго ванредно правно средство – поменути ревизију Врховном управном суду.⁹⁹

5. ЗАКЉУЧАК

Корени аустријског управног судства налазе се у Децембарском уставу, донетом у време стварања Аустроугарске монархије. Оснивањем Управног суда 1875. године створен је систем судске контроле управе који ће, упркос великим променама у аустријском уставном поретку, дуго остати на снази и попримити класична обележја.

У том класичном систему, намењеном правној заштити странака, Управни суд био је једина судска инстанца за решавање управних спорова. Контролу дефинисану принципом генералне клаузуле, али сведену на формалноправни појам одлуке, вршио је након што се коначно заврши редовна правна заштита странака у другостепеном управном поступку. Његова овлашћења редовно су имала касациони карактер и била су сужена на контролу правних питања. У класичном систему, Управни суд је контролисао управу, али није и сам „управљао“.

Развој аустријског управног судства дуго је пратила идеја о неопходним променама. Уз онај мање важан разлог, а то је учешће покрајина у вршењу судске власти, временом су се издвојила два основна мотива за реформу: потреба да се Управни суд растерети и потреба да се аустријско управно судство усклади са европским правним стандардима. Проблем усклађивања са европским правним стандардима првенствено се односио на право на правично суђење из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Спровођење реформе ишло је тешко и трајало је веома дуго – дуже од две деценије. Основна идеја састојала се у оснивању првостепених управних судова, али је њено остваривање изнова наилазило на препреке. Зато је реформа, још 1988. године, започела нешто другачије, оснивањем независних управних већа. По мерилима аустријског права, независна управна већа нису била управни судови, али јесу била трибунали, у складу са Европском конвенцијом и праксом Европског суда за људска права.

⁹⁸ B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, Art. 144, Abs. 1.

⁹⁹ I. Kraft, 187; P. Chvosta, 35.

Од почетка је деловало да су независна управна већа прелазно и привремено решење. О реформи се и даље говорило, она се спремала, али су покушаји њеног спровођења били неуспешни. Ова „прича без краја“ ипак је на крају завршена, онда када се то можда више није ни очекивало, 2012. године, изменама Савезног устава.

Промена је убухватила то дуго планирано „велико решење“ – оснивање првостепених управних судова. Девет првостепених управних судова основано је на нивоу покрајина, а два су основана на савезном нивоу. Стари Управни суд добио је нову улогу и постао је Врховни управни суд, који одлучује о ревизији, као ванредном правном средству у управном спору. Уместо касационих овлашћења, управни судови добили су мериторна, а управни спор, од спора ограничене, постао је, по правилу, спор пуне јурисдикције.

Нове управне судове и њихова нова овлашћења пратила је још једна важна промена: укидање жалбе у управном поступку. Системским заокруживањем нове парадигме, правна заштита странака у управним стварима стављена је у руке управних судова, који више не суде само накнадно и ограничено. У новом систему, управни судови не служе искључиво томе да контролишу управу; они, условно речено, и сами „управљају“.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Adamovich Ludwig, *Grundriss des Österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*, Wien 1927.
- Adamovich K. Ludwig, Funk Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-New York 1987.
- Balthasar Alexander, „Dauerbrenner Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit: Alternativen zur ‘großen Lösung’?“, *Journal für Rechtspolitik*, 19/2011.
- Eberhard Harald, Lachmayer Konrad, „Constitutional Reform 2008 in Austria: Analysis and Perspectives“, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2/2008.
- Eberhard Harald, „Verwaltungsgerichtsbarkeit und Rechtsschutz“, *Journal für Rechtspolitik*, 20/2012.
- Ennöckl Daniel, „Die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Entwurf zur Staats- und Verwaltungsreform“, *Journal für Rechtspolitik*, 15/2007.
- Jabloner Clemens, „Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867-2012 und darüber hinaus“, in: *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz* (Hrsg. M. Holoubek, M. Lang), Wien 2013.
- Kraft Ingo, „Der österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012“, *Verwaltungsarchiv*, 2/2017.
- Lienbacher Georg, „Allgemeines zur Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz“, *Journal für Rechtspolitik*, 19/2011.
- Милков Драган, *Управно право II: управна делатносћ*, Нови Сад 2017.
- Милков Драган, *Управно право I: уводна и организациона пийања*, Нови Сад 2020.

- Öhlinger Theo, "Austria and Article 6 of the European Convention on Human Rights", *European Journal of International Law*, 1/1990.
- Pabel Katharina, „Werwaltungsgerichtsbarkeit – Wesen und Wandel“, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1/2012.
- Радошевић Ратко, „Управни спор због ћутања управе“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, 4/2015.
- Радошевић Ратко, *Правна йприрода ујравној ујговора* (докторска дисертација), Нови Сад 2018.
- Raschauer Bernhard, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2017.
- Sagadin Stevan, *Upravno sudstvo: povodom stogodišnjice rada Državnog saveta (1839-1939)*, Beograd 1940.
- Schäffer Heinz, „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich seit 1867“, *Dolgozatok az állam- es jogtudományok korebol*, Vol. 2, 1972.
- Темели модерне демократије: избор декларација и йовельа о лудским йравима (1215-1990)*, приредио Душан Мрђеновић, Београд 2011.
- Fischer Johannes, „Die Einrichtung von Verwaltungsgerichten I. Instanz (Ein neues Rechtsschutzgebäude entsteht)“, *Journal für Rechtspolitik*, 20/2012.
- Chvosta Peter, „Die 'Jahrhundert-Reform' der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – ein 'neues Zeitalter' auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie in Europa?“, in: *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Hrsg. Agnieszka Krawczyk), Warszawa 2022.
- Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die Einsetzung eines Reichsgerichtes, *RGBl.* 143/1867.
- Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die richterliche Gewalt, *RGBl.* 144/1867.
- Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz), *BGBL.* Nr. 1/1920.
- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), *BGBL.* Nr. 1/1930 i. d. F. Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, *BGBL.* Nr. 685/1988.
- B-VG i. d. F. Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, *BGBL.* I Nr. 2/2008.
- B-VG i. d. F. Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, *BGBL.* I Nr. 51/2012.
- Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG, *BGBL.* Nr. 10/1985 i. d. F. *BGBL.* I Nr. 109/2021.
- Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, *BGBL.* Nr. 51/1991 i. d. F. *BGBL.* I Nr. 58/2018.
- Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat, *BGBL.* I Nr. 77/1997.
- Bundesgesetz über den unabhängigen Finanzsenat, *BGBL.* I Nr. 97/2002.
- Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), *BGBL.* I Nr. 33/2013 i. d. F. *BGBL.* I Nr. 109/2021.

Ratko S. Radošević
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
R.Radoševic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-5011-0748

Austrian Administrative Judiciary: The Reform and the New Paradigm

Abstract: *In 2012, a major reform of the Austrian administrative judiciary has been completed. The reform is analysed in this paper after a brief presentation of the origin and development of the Austrian administrative judiciary and its classical, traditional features. The analysis includes the reasons and motivation for the reform, its course and the basic characteristics of the newly implemented system. At the end, it is concluded that the introduction of a two-level administrative judiciary, an administrative dispute of full jurisdiction and the abolition of appeals in administrative procedure in Austria have changed the paradigm of the legal protection of parties in administrative matters.*

Keywords: *judicial control of the administration, administrative dispute, administrative judiciary, Austrian administrative judiciary, reform of Austrian administrative judiciary.*

Датум пријема рада: 29.11.2022.

Датум прихватања рада: 24.01.2023.