

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

НЕМАЧКО УПРАВНО СУДСТВО: ОСНОВИ ЈЕДНОГ СИСТЕМА

Сажетак: Предмет рада су основна обележја немачког система судске контроле управе. Рад је подељен у неколико целина. Најпре се описује настајак и развој немачког управног судства, како би се указало на историјску подлогу данашњег система и његових главних одлика. Наредни део посвећен је положају и организацији управног судства, које се, у духу германског приступа судској контроли управе, сматра издвојеном граном судске власти. Суштина немачког управног суда – свеобухватна правна заштитна странка у односима са управом – обрађена је у следећем делу. Објашњење основних обележја немачког управног судства завршава се послишком пред управним судовима – његовим максимама, грађанскоправним узорима и суштинском везом са управним послишком.

Кључне речи: Судска контрола управе, управни суд, управно судство, германски систем судске контроле управе, немачко управно судство.

1. УВОД

У материји судске контроле управе, немачко управно судство заузима истакнуто место. За правне писце из наше земље, оно је нужна тема истраживања, с обзиром на то да и наша земља припада германском систему судске контроле управе. Испољен у немачкој и аустријској варијанти, овај систем издваја се по томе што у њему контролу управе врше посебни судови – управни – који се сматрају делом судске власти.

Критеријум који издваја германски систем судске контроле управе пружа тачну, али веома упрошћену слику о немачком управном судству. Он нам указује на положај управних суда, али нам не говори довољно о положају

странака, суштини управног спора и начину на који се управни спорови решавају. Без одговора на та питања, међутим, немачко управно судство не може истински да се спозна и разуме. Зато би на страницама које следе требало да погледамо испод површине једног система и откријемо његова основна обележја, надограђујући почетне и недовољне представе.

На путу ка остваривању постављеног циља и задатка, кренућемо од настанка и развоја немачког управног судства. Сложеност овог историјског развоја можда ће нас на том путу задржати мало дуже, али ће нам омогућити да боље спознамо оно што након тога следи: важеће немачко право о управним споровима и теоријске ставове немачких аутора, који би у сагледавању правога значења тамошњих правних норми требало да нам помогну. У сазнавању основних обележја немачког управног судства пратиће нас и претпоставка у складу са којом његова суштина није само у положају управних судова, него и у положају странке. Идеја о свеобухватној правној заштити странке у односима са управом опредељује сврху немачког управног спора и даје му основу, на којој је, по угледу на грађанскоправну заштиту и правила грађанског процесног права, изграђен и поступак пред управним судовима.

2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ НЕМАЧКОГ УПРАВНОГ СУДСТВА

Када пишу о историјском развоју свог управног судства, немачки аутори неретко се враћају далеко у прошлост, у време сталешке државе, иако тада о управном праву, у данашњем смислу тих речи, не би ни могло да се говори. Зачетке судске контроле управе проналазе у Светом римском царству немачког народа, још на почетку новог века, када су 1495. и 1501. године основана два царска суда. Њихов задатак, између осталог, био је да контролишу управну делатност, која се вршила у име обласног господара (кнеза).¹ Правна заштита пред овим судовима постојала је онда када се тужилац позива на стечена права, а таква права могли су да истичу и поданици, чак и према свом кнезу.² Решавање спорова између поданика и обласних господара пред царским судовима дало је Светом римском царству немачког народа, према речима Валтера Јелинека, карактер „старије државе правосуђа“.³

¹ Hans J. Wolff, *Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozessrecht)*, München und Berlin 1967, 354.

² Clemens Ladenburger, „Die Paulskirchenverfassung in der Genese des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes – Episode oder Wegbereiter?“, *Der Staat*, 3/2002, 409.

³ „Под државом правосуђа подразумева се уређење односа између јавне власти и грађана на такав начин да редовни судови одлучују и о споровима из тих односа.“ (Walter Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, 81) Позитивно искуство са царским судовима створило је дубоке историјске корене немачког поверења у правосуђе. (Bernhard Diestelkamp, „Die historischen Wurzeln der deutschen Rechtsstaatskonzeption“, *Der Staat*, 4/2012, 591, 593)

Слабљење царске власти и јачање власти обласних господара постепено је сужавало могућност поданика да се обрате царским судовима, који су укинути 1806. године, онда када је и старо Немачко царство престало да постоји.⁴ Државу правосуђа временом је заменила полицијска држава, у односу на коју се поданици налазе у положају безусловне потчињености.⁵ У апсолутној држави правна заштита поданика сводила се углавном на другостепену заштиту, пред вишим управним властима.⁶ Судска заштита, истина, још увек је постојала, али је попримила специфичан облик, који се заснивао на теорији фиска. Овај појам, преузет из периода позне антике, омогућио је поданицима судску заштиту у свим правним односима са државом који су имали имовинскоправни карактер. Конструкција фиска, као посебне правне личности државе, уз ону која је носилац суверене власти, све имовинскоправне спорове претворила је у приватноправне и подвела их под надлежност редовних судова.⁷

Појединци нису имали могућност да побијају акте управе пред независним судством ни у првој половини 19. века, када је већ почео да се спроводи принцип законитости управе – у складу са којим је управи за свако задирање у слободу и право својине грађана потребно законско овлашћење.⁸ Северне немачке државе, додуше, попут Пруске, увеле су правну заштиту појединаца пред редовним судовима, али веома сужену и претворену у изузетак, напоследку окарактерисан као Пирова победа за судску контролу управе. У јужним немачким државама, насупротив томе, контрола управе била је уређена под француским утицајем, нарочито израженим у време Рајнског савеза, који се налазио под француским протекторатом. У њима, по угледу на француски Државни савет, контролу управе, у формално обликованом поступку, вршила су посебна тела унутар саме управе, која нису уживала судску независност. Један од познатијих примера таквог тела био је Тајни савет, основан у Виртембергу.⁹

На различит приступ судској контроли управе надовезала се и тадашња правна теорија. Једна група аутора залагала се за идеју административног правосуђа, разумевајући под судским стварима једино спорове између приватних лица. Споровима у области ауторитативне управе приписивали су принципијелно другачији карактер, који захтева да буду решени у оквирима саме управе, мада у посебном поступку и од стране посебних тела. Супротан

⁴ Н. Ј. Wolff, 354-355.

⁵ W. Jellinek, 85.

⁶ Н. Ј. Wolff, 355.

⁷ Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München und Berlin 1966, 106-107.

⁸ Н. Ј. Wolff, 355.

⁹ С. Ladenburger, 410-411. Тајни савет исправа је постојао и у Баварској, да би касније на његово место ступило тело које је и дословно носило име свог француског узора – „Државни савет“. (Ludwig Aug. Müller, „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern“, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, 3/1879, 2)

став истицали су претежно либерални правни мислиоци, којима се чинило да је појам административног правосуђа противречан. Њихова средишња критика административног правосуђа заснивала се на недостатку независности и непристрасности у решавању спорова. У духу старе идеје о држави правосуђа, залагали су се за опсежну и јединствену надлежност редовних судова у свим споровима – укључујући начелно и оне јавноправног карактера, у којима би странка била управа, као носилац ауторитативних овлашћења.¹⁰

Незадовољавајуће и различито стање у погледу судске контроле управе у појединим државама требало је да буде отклоњено доношењем Устава Немачког царства из 1849. године.¹¹ Уставом је укинута правна заштита која се остварује унутар саме управе и прописано је да о свим повредама права одлучују судови.¹² О значењу израза „повреде права“ било је различитих схватања у правној теорији, али је преовлађујуће тумачење у овај појам укључивало и јавноправне спорове. Под изразом „судови“ пак подразумевали су се само они редовни.¹³ Уставне одредбе, да опет искористимо Јелинеков израз, испољиле су тако идеју „новије државе правосуђа“.¹⁴

Замисао изражена у Уставу из 1849. године, међутим, није довела до жељених резултата, с обзиром на то да је реализована само у ханзеатским градовима и у неколико мањих немачких држава. У већини држава, бар у почетку, није се променило ништа, а административно правосуђе наставило је да постоји у пређашњем облику. Отуда и широко распрострањена оцена која негира значај наведених уставних норми и њихов утицај на даљи развој судске контроле управе: посматрају се као коначна победа присталица државе правосуђа, али без практичног ефекта.¹⁵

Иако без директног утицаја на даљи развој судске контроле управе, доношење Устава из 1849. године не би могло да се окарактерише као сасвим безначајно. Расправа која је претходила његовом доношењу оставила је трага и на противнике идеје о држави правосуђа. После тога, тешко да су се и међу њима могли наћи они који су за чисто административно правосуђе, по старом француском моделу. И они су донекле променили мишљење, прихватајући потребу за судском правном заштитом, али посебно организованом и формираном.¹⁶

¹⁰ С. Ladenburger, 411-414.

¹¹ Н. Ј. Wolff, 355.

¹² *Verfassung des deutschen Reiches, Reichs-Gesetz-Blatt*, 1849, § 182, Abs. 1.

¹³ С. Ladenburger, 418-424.

¹⁴ W. Jellinek, 91.

¹⁵ С. Ladenburger, 407, 425. Читава Револуција 1848/49 оцењена је заправо као „пропали покушај да се постигне слобода и јединство Немачке на путу поретка и законитости“. (Christian Hillgruber, „Deutsche Revolutionen – ‘legale Revolutionen’? Über den legitimatorischen Mehr- oder Minderwert [des Anscheins] verfassungskontinuierlicher Legalität“, *Der Staat*, 2/2010, 69)

¹⁶ С. Ladenburger, 426.

Расправа је заправо постепено прешла на терен разматрања о правној држави, у оквиру којих судска контрола управе добија своје нужно место. Прво начело правне државе је начело законитости управе, а оно захтева преиспитивање управних аката пред независним судовима. Ти судови, међутим, не морају да буде искључиво редовни судови. Правна заштита од незаконитих управних аката може да се оствари и пред посебним судовима, уколико и за њих важи начело судске независности.¹⁷ Основно питање постало је тако следеће: да ли контролу управе треба да врше редовни судови, или посебни, управни? Тадашња правна теорија, представљена најчешће у лику два најзначајнија аутора, Ота Бера и Рудолфа фон Гнајста, понудила је аргументе за оба одговора. За почетак, поједностављено и не сасвим исправно, могло би да се каже да је Ото Бер бранио надлежност редовних судова, док се Рудолф фон Гнајст залагао за оне посебне, управне.¹⁸

Ота Бера правни писци обично представљају као безусловног присталицу идеје правне државе у којој судску контролу управе врше редовни судови, мада има и оних који такав став не сматрају потпуно оправданим. Тачно је да за Ота Бера нико ко нема увид у суштину државе, који захтева разумевање јавног права, не може да буде ваљан судија ни у области приватног права. Из своје почетне тезе он ипак није извео апсолутне закључке. Ако се полази од тога да редовни судови, опште надлежности, нису подесни да одлучују о питањима јавног права, онда треба да се формирају судови посебно за ту сврху. Другим речима, ако одлуке органа управе о јавним правима не могу да важе као судске пресуде, а доношење тих пресуда не желимо да поверимо ни редовним судовима, онда за Бера, као трећа и једина опција, остаје формирање судова јавног права – али само на нижим нивоима, јер би било боље да у последњем степену постоји јединствени суд.¹⁹

У оквиру структуре свог посебног управног судства, разлику између највише инстанце и оних нижих правито је и Рудолф фон Гнајст. На највишем нивоу, залагао се за увођење посебног врховног суда, чији су чланови стручњаци у материји права и управе. На нижим нивоима, као управне судове предложио је посебне органе управе, чија би се непристрасност обезбедила додавањем почасних чланова.²⁰

Уопштено гледано, у Немачкој се остварио фон Гнајстов предлог. Основе тог посебног управног судства, које ће се развити у типично немачки систем, први је поставио Баден, 1863. године. Након овог прелудија, управно судство постепено су увеле и бројне друге немачке државе: Пруска 1872/75, Хесен 1874/75, Виртемберг 1876, Баварска 1878, а као последња од већих не-

¹⁷ W. Jellinek, 88-92.

¹⁸ Karl-Peter Sommermann, *Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Speyer 1994, 4.

¹⁹ W. Jellinek, 91-92.

²⁰ *Ibid.*, 92.

мачких земаља Саксонија 1900. године.²¹ И поред дефинитивног уједињења Немачке 1871. године, до увођења управног судства на централном нивоу власти није дошло. Такво стање, тачније речено, односило се на опште управно судство и није се променило ни након успостављања Вајмарске републике. На централном нивоу постојали су само специјализовани управни судови, за поједине управне области.²²

Увођење управног судства у немачкој правној теорији оцењује се као „унутрашње политичко помирење“ и излаз из до тада нерешеног стања напетости између схватања о држави правосуђа и административном правосуђу. Оно је израз како либералних захтева за организационим одвајањем управног судства од управе тако и примедба против задирања судске власти у управну делатност, која служи општем добру.²³ Компромисно решење јасно се одразило на положај управних судова, међу којима су само они највиши сматрани правим судовима, одвојеним од управе, чији чланови уживају независност као и судије редовних судова. Ниже инстанце биле су повезане са управом и нису уживале гаранције независности.²⁴ У већини немачких земаља улогу нижих управносудских инстанци имали су у ствари органи управе, који су управне спорове решавали у посебном поступку.²⁵

Најважније за даљи развој било је пруско управно судство, а стварна независност пруског Врховног управног суда у односу на управу и политичка очекивања јасно је дошла до изражаја већ у првим одлукама.²⁶ Пруски систем сматра се једним од основних немачких система управног судства,

²¹ Gernot Sydow, „Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit im europäischen Rechtsvergleich“, in: *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Hrsg. Agnieszka Krawczyk), Warszawa 2022, 6. Немачки аутори међу немачким земљама које су у овом периоду увеле управно судство помињу и Аустрију. Треба ипак водити рачуна о томе да је аустријско управно судство од почетка било специфично. Његов развој има свој сопствени ток, који захтева посебно разматрање.

²² W. Jellinek, 95-96. Овакво стање задржало се и поред тога што је Вајмарским уставом из 1919. године, међу нормама о судској власти, начелно било прописано обавезно постојање управних судова, како на централном, тако и на нивоу земаља. (Die Verfassung des deutschen Reichs – Weimarer Reichsverfassung, *Reichs-Gesetzblatt*, Jahrgang 1919, 152, Art. 107) У уставним одредбама посебно се помињао и Државни управни суд (Управни суд Рајха), али само у вези са учешћем његових чланова у раду Суда за преиспитивање законитости избора, формираног при скупштини. (Weimarer Reichsverfassung, Art. 31) Поједине надлежности тог будућег Државног управног суда, међутим, пренете су на Државни суд (Суд Рајха), који је био део редовног судства. (W. Jellinek, 95)

²³ G. Sydow, 6.

²⁴ Carl Hermann Ule, *Verwaltungsprozessrecht*, München und Berlin 1966, 2.

²⁵ Fritz Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1913, 239.

²⁶ Eckart Hien, *150 Jahre deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Vortrag, gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 9. Oktober 2013 im OVG Berlin-Brandenburg, De Gruyter, Berlin-Boston 2014, 13-14.

уз јужнонемачки, који се заснива на аустријском примеру. Основни задатак пруског управног судства, по угледу на француско, а супротно од аустријског, није се првенствено састојао у заштити субјективних јавних права – већ у објективној контроли активне управе. Тако схваћену сврху пруског управног судства пратио је принцип енумерације у вези са покретањем управног спора.²⁷ Уз одређене изузетке, принцип енумерације био је шире заступљен и карактеристичан за већину немачких земаља.²⁸

Компромисна решења и мешање различитих система довели су до дилема о истинском карактеру немачког управног судства, који тадашња правна теорија није успела да одреди до краја јасно, јединствено и недвосмислено. Од Ота Мајера сазнајемо тако да се код правне заштите у управним стварима не ради о заштити субјективних права, него о заштити која се остварује правно уређеним путем.²⁹ Тај правно уређени пут, поступак у којем учествује и сама странка, преузет од судства, одлучујући је састојак појма управноправне заштите, коју пружају управни судови. Пружање управноправне заштите, међутим, Мајер дефинише као делатност издавања управних аката. Управни судови стога представљају органе управе, а њихове пресуде имају правну природу управних аката, специфичних по томе што се доносе у управносудском поступку.³⁰

За разлику од Ота Мајера, у духу јужнонемачког учења, Фриц Флајнер сматра да је главни задатак управног судства баш у заштити субјективних права грађана. Он тврди да је увођење управног судства у Немачкој проишло из тежње да се субјективна права грађана заштите од грешака и злоупотреба органа управе. Управни судови, према свом историјском пореклу и целокупном устројству, нису виши органи управе, већ органи који пружају правну заштиту.³¹ Чак и ако према свом положају припадају органима управе, а не редовним судовима, они врше судску функцију, те у случају спора судски утврђују шта је правно.³²

²⁷ H. J. Wolff, 356.

²⁸ C. H. Ule, 21; F. Fleiner, 242-243. Понекад се, међутим, чак и за пруски систем каже како је имао мешовити карактер, с обзиром на то да је у оквиру у основи прихваћеног принципа енумерације постојала генерална могућност побијања једне важне категорије управних аката – оних полицијских. (W. Jellinek, 313)

²⁹ Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, I. und II. Band, Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage, Berlin 2004, 122.

³⁰ *Ibid.*, 137-138. Одлучујући састојак управноправне заштите Мајер наглашава и на следећи начин: „Читава управноправна заштита почива на преношењу низа појмова и уставна грађанског процесног права на делатност оних органа управе који су означени као управни судови.“ (Otto Mayer, „Zur Lehre von der materiellen Rechtskraft in Verwaltungssachen“, *Archiv für öffentliches Recht*, Vol. 21, 1/1907, 1)

³¹ F. Fleiner, 243-245.

³² *Ibid.*, 237.

На решавање спорова указује и Валтер Јелинек. Решавање спорова, и то најчешће оних о субјективним правима, типичан је задатак управног судства. Спорови се, такође по правилу, решавају судском одлуком, која, супротно ономе што тврди Ото Мајер, само изузетно има карактер управног акта, онда када је донета у форми конститутивне пресуде којом се ствара нови правни однос (у спору пуне јурисдикције, рекли бисмо имајући у виду разумевање овог појма у нашем праву). Управносудску заштиту Јелинек описује као пресликавање редовне судске заштите, за спорове управног права, али унутар управе, бар када је у питању почетни период развоја и имајући нарочито у виду положај нижих управних судова.³³

Од тог почетног периода и доминације фон Гнајстовог модела, увођење управних судова у Хамбургу, 1921. године, и Бремену, 1924. године, ханзеатским градовима са дугом традицијом контроле управе од стране редовних судова, могло је да укаже на нешто другачији развој управног судства – како у погледу положаја управних судова тако и у погледу принципа генералне клаузуле, који је у Хамбургу и Бремену био формулисан тако да обухвати све спорове јавног права.³⁴ До даљег развоја у том правцу, међутим, није дошло, с обзиром на то да је уследио период националсоцијализма, у којем је судска контрола управе, према Волфовим речима, била противна захтеву за остваривањем тоталне власти.³⁵

Управно судство, истина, постојало је и у време националсоцијализма. Парадоксално, у овом периоду, 1941. године, остварена је чак и замисао о оснивању Државног управног суда (Управног суда Рајха), спајањем пруског Врховног управног суда, Управног суда у Бечу и специјализованих управних судова на централном нивоу власти. Управно судство формално је укинута тек 1944. године. Но и пре формалног укидања, установа управног судства претрпела је бројна ограничења. Нека су дошла као последица за Немачку карактеристичног принципа енумерације у вези са покретањем управног спора; и лична независност судија била је ограничена њиховим лакшим премештајем; од 1939. године могућност покретања управносудског поступка била је напослетку условљена дозволом другостепеног органа управе.³⁶ Захваљујући свему томе, управно судство постало је безначајно у областима које су одлучујуће за правну заштиту појединаца, а у осталим материјама било је веома ослабљено.³⁷

Управно судство поново је уведено после Другог светског рата, али на необичан начин, имајући у виду специфичне историјске околности. Најпре

³³ W. Jellinek, 299-305.

³⁴ *Ibid.*, 93, 96, 314-315.

³⁵ H. J. Wolff, 357.

³⁶ E. Hien, 19-20.

³⁷ K. P. Sommermann, 6.

је уведено у појединим окупационим зонама, да би доношењем Основног закона, 1949. године, коначно била постављена основа за јединствено уређење управног судства у Савезној Републици Немачкој, надограђена оснивањем Савезног управног суда, 1952. године. После искустава из периода Трећег рајха, посебан значај имале су гаранције независности судства и делотворна правна заштита појединаца од незаконитог задирања у њихову правну сферу. Уставом из 1949. године заштита грађана пред управним судовима била је предвиђена и у Немачкој Демократској Републици, али је била потпуно укинута већ 1952. године, као неспојива са принципом социјалистичке државне власти. Тек након уједињења, после више деценија, систем управног судства који је изграђен у Западној Немачкој прошириће се и на област Источне Немачке.³⁸ То је и данас важећи систем, успостављен савезним Законом о управним судовима из 1960. године.³⁹

Једнообразно уређење управног судства дефинитивно је уклонило раније разлике између појединих земаља и решило дилеме које су постојале због те расцепканости. Почетни компромис и мешавина разних приступа на крају су ипак успешно довели до успостављања јединственог система, јасно одређених обележја. О тим обележјима, типично немачког система, сажето би, пре детаљнијег објашњења, могло да се напише неколико следећих реченица. Немачко управно судство, гледано у целини, од најнижих до највиших инстанци, посебна је грана судске власти, одвојена и од редовног судства и од управе. Његова сврха огледа се у правној заштити појединаца, која је превагнула над идејом објективне контроле управе. Као установа правне заштите, управно судство заснива се на свеобухватно прихваћеној генералној клаузули у вези са покретањем поступка пред управним судовима, чврсто укорененог у правилима парничног поступка.

3. ПОЛОЖАЈ И ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВНОГ СУДСТВА

Немачко управно судство, обликовано дугим и особеним историјским развојем, на крају је јасно и отворено заузело своје место унутар судске власти. То нам наглашава и почетна одредба Закона о управним судовима, према

³⁸ *Ibid.*, 7-11.

³⁹ *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71) geändert worden ist.* Доношењем Закона о управним судовима, савезна власт искористила је своју законодавну надлежност, која се у погледу устројства судова и судских поступака сматра конкурентном у односу на надлежност појединих земаља. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [GG] in der im *Bundesgesetzblatt* Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 [BGBl. I S. 2478] geändert worden ist, Art. 74, Abs. 1, Nr. 1)

којој управносудску власт врше независни судови, одвојени од органа управе.⁴⁰ Њихов положај не разликује се од положаја осталих судова, а одредбе Основног закона о судској власти, укључујући и оне које гарантују начело независности судија, важе и за управне судове.⁴¹

Особеност немачког управног судства заокружена је тиме што су управни судови одвојени и од осталих судова. Управно судство посебна је грана судске власти, на челу са Савезним управним судом, који се сврстава међу највише немачке судове.⁴² Да будемо још прецизнији, ова засебна организација судске власти сматра се општим управним судством, с обзиром на то да се карактер управног судства, али специјализованог за уже управне области, приписује још двома посебно издвојеним категоријама судова: социјалним и финансијским.⁴³ Када говоримо о управном судству, дакле, тај израз употребљавамо условно, како бисмо означили управно судство опште надлежности, остављајући по страни оно специјализоване надлежности, у наведеним областима, за које важе посебна правила.⁴⁴

⁴⁰ VwGO, § 1.

⁴¹ GG, Art. 92, 97.

⁴² GG, Art. 95, Abs. 1.

⁴³ К. Р. Sommermann, 25-26. Немачко правосуђе обухвата пет посебних грана судске власти. Поред редовних судова и судова за решавање радноправних спорова, постоје и три категорије судова јавноправног карактера: управни, социјални и финансијски. (G. Sydow, 2) У оквиру сваке од тих грана, судску власт врше судови појединих земаља, а на врху се, као највиши, налазе посебни савезни судови, предвиђени Основним законом: Савезни суд, Савезни суд рада, Савезни управни суд, Савезни социјални суд и Савезни финансијски суд. (GG, Art. 95, Abs. 1) Њима се придружује и уставно судство, на нивоу савеза и земаља. (G. Sydow, 2)

⁴⁴ Та посебна правила прописана су Законом о социјалним судовима и Законом о финансијским судовима. Социјални судови су управни судови посебне надлежности, независни и одвојени од органа управе. Организовани су у три степена: уз Савезни социјални суд, на нивоу земаља постоје социјални судови и земаљски социјални судови. (Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 [BGBl. I S. 2535], das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Juni 2023 [BGBl. 2023 I Nr. 155] geändert worden ist, §§ 1-2) Финансијски судови такође су дефинисани као посебни управни судови, независни и одвојени од органа управе. Распоређени су у два степена: на нивоу земаља постоје финансијски судови, као виши земаљски судови, а на савезном нивоу образован је Савезни финансијски суд. (Finanzgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2001 [BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679], die zuletzt durch Artikel 13 Absatz 3 des Gesetzes vom 10. März 2023 [BGBl. 2023 I Nr. 64] geändert worden ist, §§ 1-2) Како би се постигла уједначена оптерећеност судова који припадају различитим гранама управног судства, постојала је у одређеним периодима идеја о њиховом спајању у јединствено судство. Идеја о спајању судова на нивоу земаља била је изражена чак и у једном нацрту закона из 2004. године. Спојени судови, према овом нацрту, требало је да добију нови назив: првостепени судови требало је да се зову „јединствени специјализовани судови“, а другостепени „јединствени виши специјализовани судови“. Ови називи оштро су критиковани као непримерени, с обзиром на то да не указују на функцију коју „јединствени специјализовани судови“ треба да врше: „У целом свету судови који се обједињено баве општим управним правом, пореским правом или социјалним правом зову се *ујравним судом* [...]. Зашто би требало да се одрекнемо овог уобичајеног и јасног

Односи између различитих грана судске власти уређени су тако да се избегне класичан и уобичајен сукоб надлежности. Када се судови једне гране судске власти изјасне о својој надлежности, судови који припадају осталим гранама везани су том одлуком. То важи за обе варијанте судског изјашњења: и онда када се правноснажно огласе надлежним за решавање спора и онда када, због ненадлежности, проследи предмет другој грани судства.⁴⁵

Немачко управно судство устројено је у три степена. На нивоу земаља постоје две инстанце, које се састоје од управних судова и једног вишег управног суда. Трећи степен резервисан је за савезни ниво и поменути Савезни управни суд.⁴⁶ Оснивање и укидање управних судова на нивоу земаља врши се законом. Поједине земље имају могућност да оснују заједнички суд или заједничка судска већа, као и да се договоре о проширењу подручја месне надлежности својих судова, а то може да важи и само за поједине материје.⁴⁷ Круг савезних судова, међу којима се налази и Савезни управни суд, дефинисан је Основним законом и може да се промени само изричитом изменом уставног текста.⁴⁸

Израз који се користи за првостепене управне судове немачки аутори понекад сматрају невешто изабраним, зато што ни по чему није специфичан – поклапа се са општим изразом, којим би могли да се означе сви управни судови, гледано у целини. Зато би, сматрају, заједнички израз за све управне судове требало да гласи „судови општег управног судства“, а ради једноставности може да се говори и о управним судовима у ужем и ширем смислу речи.⁴⁹ У складу са Законом о управним судовима, за виши управни суд поједине земље могу да задрже и стари назив – „врховни управни суд“.⁵⁰

Претпоставка надлежности за решавање управних спорова важи у корист управних судова земаља. Они, по правилу, решавају управне спорове у првом степену. Виши управни судови земаља и Савезни управни суд надлежни су за решавање управних спорова у првом степену само изузетно, у таксативно набројаним случајевима. Редовно пак одлучују о правним средствима: виши управни судови о жалби, као другостепени, а Савезни управни

термина?“ (E. Hien, 28-29) Слични предлози постојали су и у погледу јединственог нормирање поступка пред овим судовима, али се ни они нису остварили. (K. P. Sommermann, 28-30)

⁴⁵ Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist, § 117a, Abs. 1-2.

⁴⁶ VwGO, § 2.

⁴⁷ VwGO, § 3. Како обавеза увођења двостепеног управног судства нарочито оптерећује мање државе чланице, Доња Саксонија и Шлезвиг-Холштајн договориле су се о оснивању заједничког вишег управног суда. (C. H. Ule, 41)

⁴⁸ C. H. Ule, 42.

⁴⁹ H. J. Wolff, 363.

⁵⁰ VwGO, § 184.

суд о ревизији, као трећа и последња инстанца.⁵¹ Првостепени и виши управни судови баве се и правним и чињеничним питањима; као ревизиона инстанца, Савезни управни суд решава искључиво правна питања, контролишући примену савезног права.⁵²

Поменута правила о спречавању сукоба надлежности и односима између судова који припадају различитим гранама судске власти, сходно би требало да се примене и на односе унутар управног судства, између самих управних судова. Чини се да тако бар пише у Закону о управним судовима, у погледу стварне и месне надлежности.⁵³ Пише, међутим, још нешто, не сасвим јасно и са тим подударно. Уколико се, унутар управног судства, различити судови правноснажно огласе надлежним, или ненадлежним, онда надлежан суд одређује непосредно виши управни суд, а тиме, ако ствари назовемо правим именом, решава и сукоб надлежности између њих.⁵⁴

Немачко управно судство заснива се на принципу колегијалног одлучивања, у оквиру судских већа. Испрва је то важило искључиво, јер у управним споровима није постојао институт судије појединца.⁵⁵ Данас је тај принцип мало измењен, бар када су у питању првостепени и виши управни судови. Управне спорове првостепени управни судови решавају у већу које се састоји од пет чланова: три члана су професионалне, а два почасне судије. Но судско веће, по правилу, требало би да пренесе спор на решавање једном свом члану, као судији појединцу, онда када у конкретној ствари нема чињеничних и правних потешкоћа, а правна питања која се постављају немају начелан значај.⁵⁶

Виши управни судови имају сенате, који се састоје од три члана и сви чланови су професионалне судије. Законодавством појединих земаља може да се пропише и другачији састав, који би укључивао пет чланова, од којих

⁵¹ VwGO, §§ 45-50.

⁵² H. J. Wolff, 363-364.

⁵³ VwGO, § 83.

⁵⁴ VwGO, § 53, Abs. 1, Nr. 4-5. Непосредно виши суд одредиће ко је надлежан за вођење управног спора у још неколико случајева: онда када је иначе надлежан суд у конкретном случају правно или чињенично спречен да води спор; онда када због граница различитих судских подручја није јасно који је суд надлежан; и онда када у складу са критеријумима за одређивање месне надлежности у обзир долази више судова. (VwGO, § 53, Abs. 1, Nr. 1-3) Уколико према законским критеријумима месна надлежност уопште не може да се одреди, надлежан суд одређује Савезни управни суд. (VwGO, § 53, Abs. 2) Вишу инстанцу или Савезни управни суд може да призове сваки учесник у спору и сваки суд који се тим спором бави, а призвани суд може да одлучује без одржавања усмене расправе. (VwGO, § 53, Abs. 3)

⁵⁵ C. H. Ule, 43.

⁵⁶ VwGO, § 5, Abs. 3, § 6, Abs. 1. Почасне судије не учествују у доношењу закључака ван усмене расправе, као ни онда када се одлуке доносе без одржавања усмене расправе, у стварима у којима је чињенично стање јасно и нема посебних чињеничних или правних потешкоћа. (VwGO, § 5, Abs. 3 i. V. m. § 84, Abs. 1)

онда два члана могу да буду и почасне судије. У случајевима првостепене надлежности вишег управног суда, сенат може да има чак седам чланова, од којих су пет професионалне, а два почасне судије. У једном делу тих случајева, међутим, сенат може да пренесе спор на решавање и једном свом члану, као судији појединцу, под истим условима под којима би судско веће првостепеног управног суда то требало да уради.⁵⁷

Сенати постоје и у Савезном управном суду и састављени су искључиво од професионалних судија. Сенат Савезног управног суда има пет чланова, а када се доноси закључак ван усмене расправе – три. Мањи број чланова – три – сенат може да има и онда када Савезни управни суд одлучује у првом и последњем степену, у тачно наведеној групи случајева, под условом да се и овде ради о конкретној ствари у којој нема чињеничних и правних потешкоћа, а правна питања која се постављају немају начелан значај.⁵⁸

4. ПРАВНА ЗАШТИТА ПРЕД УПРАВНИМ СУДОВИМА

Смештање немачког управног судства у оквиру судске власти пратила је јасна идеја о његовој сврси, која се огледа у заштити субјективних јавних права.⁵⁹ Та идеја почива на Основном закону, у складу са којим свако коме јавна власт повреди права може да оствари правну заштиту. Она се, супсидијарно, уколико не постоји неки други правни пут, остварује редовним правним путем.⁶⁰ Уставна гаранција правне заштите, према речима немачких аутора, „крунисала“ је правну државу и одиграла кључну улогу у нормирању судске контроле управе. Из ње, изведен је захтев за постојањем свеобухватне и делотворне управносудске заштите, без празнина.⁶¹

Свеобухватна правна заштита у управном спору заиста је и успостављена Законом о управним судовима, тако да је супсидијарна надлежност редовних судова остала без практичног значаја.⁶² Обим управносудске за-

⁵⁷ VwGO, § 9, Abs. 3-4.

⁵⁸ VwGO, § 10, Abs. 3-4.

⁵⁹ G. Sydow, 15.

⁶⁰ GG, Art. 19, Abs. 4. Израз „права“ употребљен у Основном закону не обухвата искључиво уставом гарантована основна права, већ се односи на сва права која су призната правним поретком, а пре свега на она која су означена као субјективна јавна права. (К. Р. Sommermann, 15) Под појмом правног пута подразумева се заправо надлежност једне гране судске власти. Правни пут одређује надлежну грану судства, а тиме и процесна правила, која треба да се примене. (Н. Ј. Wolff, 367-368) Појам правног пута, који дефинише надлежност једне гране судства, гледано у целини, разликује се, дакле, од појма надлежности појединих судова, унутар тог судства. (С. Н. Ule, 20)

⁶¹ К. Р. Sommermann, 11.

⁶² *Ibid.*, 30-31.

штите нормиран је принципом генералне клаузуле, без које, како тврде немачки аутори, не би могла да се испуни суштина правне државе.⁶³ По том принципу, правни пут пред управним судовима отворен је за све јавноправне спорове који немају уставноправни карактер, уколико законом (савезним, или законима појединих земаља, у области њиховог права) нису изричито додељени неком другом суду.⁶⁴ Изричито је наглашено да тај правни пут важи и за спорове који произлазе из јавноправних уговора, јер се имовинскоправни спорови иначе – разумљиво, ако се сетимо утицаја старе теорије фиска – решавају пред судовима опште надлежности, чак и онда када произлазе из повреде јавноправних обавеза.⁶⁵

Јавноправна природа једног спора није дефинисана неком општеважећом формулом. Често је очита, јер се, рецимо, пред управним судовима побија управни акт. У многим случајевима, међутим, може да буде проблематична, нарочито онда када су предмет спора појединачни акти и радње управе без непосредног правног дејства. У таквим случајевима, природа једног спора одређује се коришћењем различитих теорија, које и иначе служе за разграничење јавног и приватног права. Неке од њих заступљеније су од осталих, попут теорије субординације или теорије посебног права (новије, односно модификоване теорије субјекта), али се не употребљавају искључиво. Користи се она теорија која је најпримеренија конкретном случају и која највише одговара његовим специфичним својствима.⁶⁶

Уставноправни спорови такође су јавноправни, али нису у надлежности управних судова. Уставноправним споровима сматрају се они јавноправни спорови који су непосредно везани за уставноправне норме и то у двоструком смислу речи: спор је уставноправни онда када учесници у спору своје правно постојање изводе директно из уставноправних норми, а примена и тумачење тих норми чине срж спора.⁶⁷

⁶³ С. Н. Уле, 10-12.

⁶⁴ VwGO, § 40, Abs 1. Знатан број јавноправних спорова законом је додељен другим судовима. Ту се не убрајају само они спорови који су стављени у надлежност социјалних и финансијских судова, већ и јавноправни спорови који су изричито додељени редовним судовима. (К. Р. Sommermann, 32) И обрнуто је, наравно, могуће. Постоје спорови који су законом изричито стављени у надлежност управног судства, иако се не уклапају у дефиницију управносудског пута. У таквим случајевима говори се о управносудским стварима на основу додељивања. (С. Н. Уле, 24)

⁶⁵ VwGO, § 40, Abs 2. Према немачком Закону о управном поступку, јавноправни уговор је уговор којим се заснива, мења или укида правни однос у области јавног права. (Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVfG] in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 [BGBl. I S. 102], das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 [BGBl. I S. 2154] geändert worden ist, § 54, S. 1)

⁶⁶ Steffen Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2015, 539-549.

⁶⁷ *Ibid.*, 550-551.

Управносудска заштита остварује се у облику више различитих тужбених захтева, којима се, уједно, ближе одређује и предмет управног спора. Према садржини правне заштите коју тужилац тражи, у управном спору, по угледу на парнични поступак, издвајају се три основне врсте тужбених захтева: конститутивни (за правни преображај), кондемпнаторни (за осуду на чинидбу) и деклараторни (за утврђење). У виду једног од тих захтева, испољавају се и основне врсте тужби у управном спору, које обухватају: тужбу за побијање управног акта, тужбу за осуду на издавање управног акта, општу тужбу за осуду на чинидбу и тужбу за утврђење. Њима се додаје и један посебан захтев, који омогућава контролу правних прописа.⁶⁸

Тужбом за побијање управног акта (*Anfechtungsklage*) захтева се од суда да стави ван снаге одређени управни акт.⁶⁹ Ова класична тужба у управном спору има карактер тужбе за правни преображај, односно конститутивне тужбе. Њоме се оспорава конкретан захват управе у правни положај тужиоца. Примењује се онда када се тражи стављање ван снаге позитивног и обавезујућег управног акта, у областима у којима је управа овлашћена на ограничење права и наметање дужности странкама.⁷⁰

Са управним актима, али у супротном смеру, повезује се и друга тужба (*Verpflichtungsklage*), којом се захтева њихово издавање, због претходног одбијања, односно ћутања.⁷¹ За разлику од прве, ова тужба има карактер тужбе за осуду на чинидбу. Она није усмерена на то да се управни акт, неповољан за странку, стави ван снаге; усмерена је на то да се изда управни акт, повољан за странку. Ради се о посебном виду кондемпнаторне тужбе, којом се, по правилу, тражи осуда на издавање овлашћујућег управног акта.⁷² Користи се у два случаја: онда када је захтев странке за издавање управног

⁶⁸ К. Р. Sommermann, 34. Према једној одлуци Савезног управног суда, врсте тужби у управном спору ограничене су на оне предвиђене Законом о управним судовима. Суд је, дакле, мишљења да у управном спору не постоје неке друге врсте тужби. У правној теорији претежно се заступа другачији став, у складу са којим управносудска заштита мора да буде доступна и онда када није дозвољена нека од законом нормираних тужби. Тада би морала да буде дозвољена посебна врста тужбе, *sui generis*, зато што је то последица уставноправне гаранције и генералне клаузуле у управном спору. (S. Detterbeck, 627) Дозвољене би морале да буду и друге врсте тужби, ако се њима захтева правна заштита у оквиру генералном клаузулом дефинисаног управносудског пута. (К. Р. Sommermann, 33)

⁶⁹ VwGO, § 42, Abs. 1. Законска дефиниција управног акта мора да се потражи у Закону о управном поступку. Тамо пише да је управни акт свака одлука или нека друга ауторитативна мера коју орган доноси како би уредио један појединачан случај у области јавног права, која има непосредно и спољно правно дејство. (VwVfG, § 35, S. 1)

⁷⁰ С. Н. Ule, 101; Н. Ј. Wolff, 402.

⁷¹ VwGO, § 42, Abs. 1.

⁷² С. Н. Ule, 102; Н. Ј. Wolff, 411.

акта изричито одбијен, негативним управним актом, или онда када по захтеву странке није ни поступљено.⁷³

Уколико законом није прописано другачије, дозвољеност обе врсте тужби условљена је повредом права тужиоца, која је последица издавања неповољног или неиздавања повољног управног акта.⁷⁴ Повређена права тужиоца обухватају сва субјективна јавна права, тј. све појединачне интересе које правни поредак признаје као интересе вредне правне заштите.⁷⁵ Повреда права не мора да буде потпуно извесна, јер је то већ питање основаности тужбеног захтева, али ни проста тврдња тужиоца о томе није довољна – потребно је да она буде уверљива. У складу са владајућом теоријом могућности, потребно је заправо, али и довољно, да се повреда права учини могућом.⁷⁶ У контексту посебне тужбе за осуду на чинидбу, ова могућност цени се спрам тога да ли тужилац има право да захтева издавање управног акта.⁷⁷

Уз посебну, постоји и општа кондемпнаторна тужба (*allgemeine Leistungsklage*), која више није повезана са издавањем управних аката. Њоме се, уопштено гледано, захтева осуда на одређено чињење, нечињење или трпљење.⁷⁸ По правилу, ради се о вршењу или пропуштању одређених радњи управе. За разлику од претходних, општа тужба за осуду на чинидбу Законом о управним судовима није нормирана изричито и детаљно, али се њена дозвољеност претпоставља и изводи из више законских норми. Аналогно тужби за осуду на издавање управног акта, према ставу судске праксе, дозвољеност опште тужбе за осуду на чинидбу зависи од могућности постојања права на одређено понашање управе.⁷⁹

⁷³ S. Detterbeck, 580. У првом случају, када је захтев странке изричито одбијен, тужба истовремено садржи и елемент побијања. Њоме се остварује и додатни циљ – стављање ван снаге негативног управног акта – што већина судова изражава у изреци пресуде. Додатна тужба за побијање негативног управног акта била би стога недозвољена, због недостатка потребе за пружањем правне заштите. (К. Р. Sommermann, 44) Према другачијем мишљењу, тужба за доношење управног акта није окренута ка стављању ван снаге негативног управног акта. То је задатак органа управе, који има обавезу да донесе захтевани управни акт, у складу са пресудом, а тиме и обавезу да стави ван снаге њему супротан негативан управни акт. (С. Н. Ule, 102)

⁷⁴ VwGO, § 42, Abs. 2.

⁷⁵ К. Р. Sommermann, 36.

⁷⁶ S. Detterbeck, 564; К. Р. Sommermann, 36; С. Н. Ule, 133. Често се код провере могућности повреде права користи теорија адресата: према њој, права адресата обавезујућег (неповољног) управног акта, по правилу, могу да буду повређена. (S. Detterbeck, 564) Слично томе, овлашћење на подношење тужбе по правилу треба да се прихвати и онда када је тужилац поднео захтев за доношење овлашћујућег (повољног) управног акта, али његов захтев није усвојен. (К. Р. Sommermann, 45)

⁷⁷ S. Detterbeck, 581.

⁷⁸ С. Н. Ule, 103.

⁷⁹ S. Detterbeck, 584-586; К. Р. Sommermann, 47-48.

Деклараторна тужба (*Feststellungsklage*) може да се поднесе у два случаја. С једне стране, њоме може да се захтева утврђење постојања или непостојања једног конкретног правног односа. С друге стране, утврђење може да се тиче и ништавости управног акта.⁸⁰ Под правним односима мисли се на јавноправне односе: правне везе које произлазе из јавноправних норми, као последица њихове примене на конкретно чињенично стање.⁸¹ Разлози ништавости управног акта прописани су Законом о управном поступку.⁸² У оба случаја, тужба је дозвољена уколико тужилац има оправдан интерес за скорим утврђењем.⁸³ Тај интерес може да буде и финансијски или идеални (политички, културни, религиозни).⁸⁴ У првом случају, тужба има супсидијаран карактер: утврђење може да се захтева само онда када тужилац своја права не може, или није могао, да оствари и заштити неком другом врстом тужбе – конститутивне или кондемпнаторне природе. За други случај, у којем се захтева утврђење ништавости управног акта, овај додатни услов не важи.⁸⁵

По посебном захтеву, у специфичном облику контроле чији предмет обухвата опште правне акте, виши управни судови одлучују о важењу подзаконских прописа који се доносе на основу Законика о изградњи и других подзаконских прописа појединих земаља, ако је њиховим правом тако одређено. Захтев може да поднесе свако физичко или правно лице, уколико су му права прописом или његовом применом повређена, или могу бити повређена у догледно време. На подношење захтева овлашћени су и органи власти.⁸⁶ У питању су органи те конкретне земље, а спорови чији су предмет подзаконски прописи, морају да испуне опште претпоставке управнојудске заштите.⁸⁷ Сматра се да су оне испуњене онда када је управнојудска заштита доступна и за спорове који произлазе из примене подзаконског прописа.⁸⁸

⁸⁰ VwGO, § 43, Abs. 1.

⁸¹ H. J. Wolff, 399.

⁸² VwVfG, § 44.

⁸³ VwGO, § 43, Abs. 1.

⁸⁴ C. H. Ule, 139.

⁸⁵ VwGO, § 43, Abs. 2. На управни акт односи се и један посебан вид тужбе за утврђење. У том специфичном облику, тужба за утврђење може да се поднесе онда када је, након претходног подношења тужбе за побијање, а пре доношења пресуде, престало правно дејство управног акта. Суд тада само констатује да је управни акт, који је већ престао да важи, био незаконит. Тужба је дозвољена, као и у осталим случајевима, ако тужилац има оправдан интерес да се незаконитост управног акта утврди. (VwGO, § 113, Abs. 1, S. 4) Исти интерес тужилац може да има и онда када је управни акт престао да важи пре покретања управног спора и подношења тужбе за побијање. Одредбе о утврђењу незаконитости управног акта тада не важе непосредно, али се примењују аналогно. (S. Detterbeck, 614)

⁸⁶ VwGO, § 47, Abs. 1-2.

⁸⁷ C. H. Ule, 107-108.

⁸⁸ S. Detterbeck, 598-599. Управни спорови могу да буду само спорови у којима се врши контрола подзаконских прописа. Такви спорови немају уставноправни карактер. Уколико

У немачкој правној теорији, поједини аутори контролу апстрактних правних норми не сматрају обликом правне заштите.⁸⁹ Указује се ипак и на то да је за спровођење ове контроле начелно неопходно постојање потребе за њеним пружањем.⁹⁰ Захтев за контролу правних прописа чак се и објашњава као посебан облик тужбе за утврђење, у ширем смислу речи.⁹¹ Када је захтев основан, виши управни суд констатује да правни пропис нема правно дејство, а његова одлука је општеобавезујућа.⁹² Захтев је основан онда када оспорени правни пропис није у складу са прописима веће правне снаге.⁹³

Гаранције потпуности и делотворности правне заштите нужном су учиниле и привремену правну заштиту, уз ону претходно објашњену, дефинитивну.⁹⁴ Привремена правна заштита остварује се на захтев странке, пре покретања или за време спора, првенствено кроз овлашћење управног суда да одложи извршење управног акта, онда када тужба за побијање, изузетно, нема суспензивно дејство.⁹⁵ У привремену правну заштиту сврставају се и привремене мере.⁹⁶ Оне се изричу у осталим управним споровима, у којима се подноси нека друга врста тужбе, или захтев за контролу правних прописа.⁹⁷ Од немачких аутора сазнајемо и то да је привремена правна заштита, иако замишљена као изузетак, временом почела да се намеће као правило, постајући све значајнија.⁹⁸

Границе управносудске заштите повучене су на линији разграничења законитости и целисходности вршења управне делатности. Управни судови контролишу једино законитост – не и целисходност управних аката. У односу на слободну оцену, судско испитивање своди се искључиво на њене законске оквире. Када су органи управе овлашћени на вршење слободне оцене, управни судови проверавају прекорачење законских овлашћења, или злоупотребу, када се слободна оцена не врши у складу са њиховом сврхом.⁹⁹

Разлоге за повлачење ових граница немачки аутори наводе веома илустративно. Управни судови, као прави судови, нису никада овлашћени на то

је предмет спора закон, у формалном смислу речи, онда се увек ради о спору уставноправног карактера, за који је правни пут управносудске заштите искључен. (*Ibid.*, 599)

⁸⁹ H. J. Wolff, 361.

⁹⁰ K. P. Sommermann, 54.

⁹¹ C. H. Ule, 106.

⁹² VwGO, § 47, Abs. 5.

⁹³ S. Detterbeck, 605.

⁹⁴ K. P. Sommermann, 59-60; S. Detterbeck, 651.

⁹⁵ VwGO, §§ 80-80a.

⁹⁶ VwGO, § 123, § 47, Abs. 6.

⁹⁷ K. P. Sommermann, 65-66. Главна област у којој се изричу привремене мере јесу спорови који се покрећу тужбом за осуду на чинидбу. (C. H. Ule, 250)

⁹⁸ K. P. Sommermann, 59.

⁹⁹ VwGO, § 114, S. 1.

да сами врше управну делатност, уместо органа управе.¹⁰⁰ Управно судство искључиво је ту да обезбеди правну заштиту и решавање правних спорова; уколико су органи управе законом овлашћени на вршење слободне оцене, онда управни судови треба да поштују њихову одлуку; управни судови не треба да управљају, него да изричу право.¹⁰¹ Управни судови, по свом пореклу и целокупном устројству, да се још једном присетимо Флајнеровог учења, нису виши органи управе, него органи који пружају правну заштиту; тамо где почиње слободна оцена органа управе, престају овлашћења управних судова.¹⁰²

Судска овлашћења у управном спору и судске одлуке прате одговарајућу врсту тужбе и тужбеног захтева.¹⁰³ Подела управног спора на спор пуне и ограничене јурисдикције у немачком праву није уобичајена – бар не у оном смислу који она има у другим правима.¹⁰⁴ Поједини елементи појмова ограничене и пуне јурисдикције свакако могу да се уоче и у немачком управном спору, али начин на који је он уређен, нарочито у погледу његовог предмета, отежава свеобухватну и доследну поделу. О врстама управносудске заштите, односно управног спора, немачки аутори стога углавном говоре у контексту класификације тужби и тужбених захтева.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Н. Ј. Wolff, 361-362.

¹⁰¹ С. Н. Ule, 9-10.

¹⁰² F. Fleiner, 244-245. Флајнер је овако писао још у време када су управни судови, бар они нижих инстанци, у многим немачким земљама сматрани органима управе. У том старом праву, граница управносудске заштите, која управне судове одваја од контроле и вршења слободне оцене, није била повучена сасвим јасно и доследно. Повучена је тек онда када је управно судство потпуно издвојено из управе, као део судске власти, о чему сведоче и изричите одредбе Закона о управним судовима. (С. Н. Ule, 13-14)

¹⁰³ С. Н. Ule, 195-196.

¹⁰⁴ О пуној и ограниченој јурисдикцији (управносудској заштити) писао је још Валтер Јелинек, али је за њега ова подела имала другачије основно значење. Основни критеријум поделе била су овлашћења управног суда, али у односу на карактер питања која може да проверава. Пуна јурисдикција подразумевала је контролу правних питања, чињеничних питања и вршења слободне оцене. Свођење судске контроле на правна и чињенична питања, или још уже – само на она правна – значило је ограничену јурисдикцију. Поред овог полазног критеријума, Јелинек је, истина, за поделу на пуну и ограничену јурисдикцију понудио и додатни, који више одговара нашем разумевању ових појмова. Други критеријум поделе, наиме, може да буде и карактер судске одлуке, односно питање да ли се њоме управни спор у корист тужиоца решава дефинитивно, или не. (W. Jellinek, 316-318)

¹⁰⁵ У немачкој правној теорији, углавном старијој, с обзиром на специфичан начин на који је одређен његов предмет, заступљена је још једна подела управног спора – на изворни и накнадни. Накнадни управни спор има за предмет управни акт, а изворни нема. (Н. Ј. Wolff, 376) У случају изворног управног спора, тужилац може да се обрати управном суду без претходне одлуке органа управе. Пре покретања накнадног управног спора, међутим, истим предметом треба да се бави и орган управе. (W. Jellinek, 315)

5. ОСНОВИ ПОСТУПКА ПРЕД УПРАВНИМ СУДОВИМА

И поступци пред управним судовима разврставају се према природи тужбе и тужбеног захтева. Главне врсте управносудског поступка одговарају основним врстама тужбе и носе њихово име, а уз поступак у главној ствари, издваја се и поступак пружања привремене правне заштите.¹⁰⁶ Управносудски поступак уређен је савезним Законом о управним судовима, јединствено, уз могућност одступања од појединих правила, која могу да пропишу и поједине земље.¹⁰⁷ Добрим делом уобличен је по угледу на парнични поступак, на који се уско ослања, чак и у појединостима.¹⁰⁸ На процесна питања која нису уређена Законом о управним судовима сходно се примењују одредбе Закона о парничном поступку – под условом да сходну примену не искључује нека начелна разлика између ових поступака.¹⁰⁹

Иако се у Закону о управним судовима тужилац и тужени називају учесницима у поступку, а термин „странке“ избегава, немачки аутори сматрају да је управносудски поступак уређен као страначки поступак. Управа, на месту тужене стране, нема више надмоћну позицију, коју је, као вршилац управне делатности, претходно имала. Тужилац сада може да је примора на учешће у судском поступку и покоравање начелу „једнаког оружја“ пред судом.¹¹⁰ Занимљиво је то да се тужбе за побијање и издавање управног акта не подносе против органа управе, него против савезне државе, одређене земље или јавноправног тела којем тај орган, као доносилац акта, припада. Непосредно против органа, тужба може да се поднесе само онда када је тако прописано правом поједине земље.¹¹¹

У поступку пред управним судовима примењује се, као и у парничном поступку, начело диспозиције. У складу са њим, странке располажу предметом спора, а тиме и самим поступком.¹¹² Из угла тужене стране, дакако,

¹⁰⁶ К. Р. Sommermann, 30, 34.

¹⁰⁷ С. Н. Ule, 68.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 271.

¹⁰⁹ VwGO, § 173, S. 1.

¹¹⁰ С. Н. Ule, 271. Учесници у поступку су тужилац, тужени, заинтересована лица и заступник савезних интереса, при Савезном управном суду, односно заступник јавног интереса, уколико искористи своје овлашћење. (VwGO, § 63) Заступника савезних интереса при Савезном управном суду поставља Савезна влада и везан је њеним упутствима. (VwGO, § 35, Abs. 1) Заступник јавног интереса може да буде одређен при управним судовима и вишим управним судовима, према уредби владе државе чланице. На њега може да се пренесе и заступање државе чланице или њених органа, уопштено или у одређеним случајевима. (VwGO, § 36, Abs. 1) У супротном, његова улога не састоји се у томе да заступа тужену страну, него у томе да пружи подршку суду у решавању спора и укаже на утицај који би одређена судска одлука имала на опште добро. (С. Н. Ule, 54-55)

¹¹¹ VwGO, § 78, Abs. 1.

¹¹² H. J. Wolff, 387-388.

начело диспозиције важи у оној мери у којој управа није ограничена у том располагању, јавноправним нормама, а то се нарочито односи на могућност закључења судског поравнања.¹¹³

Управносудски поступак од парничног поступка у првом реду удаљава истражно начело.¹¹⁴ Примењујући га, управни суд утврђује чињенично стање по службеној дужности; он није везан наводима учесника у поступку и предлозима за извођење доказа. У утврђивање чињеничног стања, међутим, суд треба да укључи и учеснике у поступку.¹¹⁵ Учесницима се начелно гарантује право на изјашњење, о свим чињеничним, али и правним питањима.¹¹⁶ Пресуда сме да се заснива само на оним чињеницама и резултатима доказивања о којима су учесници могли да се изјасне.¹¹⁷ Докази се оцењују слободно: суд одлучује према свом слободном уверењу, које стиче на основу резултата поступка у целини.¹¹⁸

У складу са начелом усмености, ако другачије није прописано, управни суд одлучује након одржавања усмене расправе. Ово начело, међутим, важи само за пресуде. Када се доносе неке друге одлуке, принцип је супротан – ако другачије није прописано, може да се одлучи и без усмене расправе. Постоји још један важан изузетак: без расправе може увек да се одлучи ако се учесници у поступку са тим сагласе.¹¹⁹ По правилу, усмена расправа је јавна.¹²⁰ Управни спор би, уколико је то могуће, требало да се реши на једној расправи.¹²¹ Начело непосредности налаже да се она одржи пред оним управним судом који одлучује у спору, пред којим би и докази требало да се изведу.¹²² Непосредност налаже и то да пресуду донесу оне судије које су учествовале на расправи.¹²³

Сходно организацији управног судства, у управносудском поступку, ако употребимо изразе блиске нашем праву, постоје редовна и ванредна правна средства. У правна средства која се користе против неправноснажних судских одлука сврставају се жалба против пресуде, жалба против осталих судских одлука и ревизија. Ванредном преиспитивању, након правноснажности судске одлуке, намењено је понављање поступка.¹²⁴ Законом о управним

¹¹³ VwGO, § 106; C. H. Ule, 271.

¹¹⁴ C. H. Ule, 271; K. P. Sommermann, 58.

¹¹⁵ VwGO, § 86, Abs. 1.

¹¹⁶ C. H. Ule, 94-95.

¹¹⁷ VwGO, § 108, Abs. 2.

¹¹⁸ VwGO, § 108, Abs. 1, S. 1.

¹¹⁹ VwGO, § 101.

¹²⁰ VwGO, § 55 i. V. m. GVG, § 169, Abs. 1, S. 1.

¹²¹ VwGO, § 87, Abs. 1. У немачкој правној теорији ово начело се назива начелом убрзања поступка, односно начелом процесне концентрације. (C. H. Ule, 90; H. J. Wolff, 388)

¹²² H. J. Wolff, 393.

¹²³ VwGO, § 112.

¹²⁴ H. J. Wolff, 425; K. P. Sommermann, 55; S. Detterbeck, 694-695.

судовима детаљније су уређена редовна правна средства, док се код понављања само упућује на правила о парничном поступку.

Жалбом се побијају одлуке првостепених управних судова пред вишим управним судом. У другостепеном поступку преиспитују се како чињенична тако и правна питања.¹²⁵ Жалба против пресуде дозвољена је у неколико изричито прописаних случајева.¹²⁶ Поступајући по жалби против пресуде, виши управни суд, по правилу, мериторно решава предмет, не задржавајући се искључиво на касационим овлашћењима.¹²⁷ Жалба против осталих судских одлука може да се изјави уколико Законом о управним судовима није прописано другачије.¹²⁸

У немачком управном спору чак и ревизија има карактер редовног правног средства. Изјављује се Савезном управном суду, најчешће против пресуде вишег управног суда. Дозвољена је онда када правна ствар има начелан значај, онда када пресуда одступа од одлуке Савезног управног суда, Заједничког сената највиших савезних судова или Савезног уставног суда и заснива се на том одступању, као и онда када одлука може да се заснива на изнетом процесном недостатку.¹²⁹ Изузетно, под законом прописаним условима, ревизија може да се изјави непосредно против пресуде првостепеног управног суда.¹³⁰ Изјављивање ревизије омогућава преиспитивање повреде савезног права, али и прописа одређене земље о управном поступку, који се подударују са нормама савезног Закона о управном поступку.¹³¹ Овлашћења Савезног управног суда могу да буду и мериторног и касационог карактера.¹³²

Поступак пред управним судовима, за крај, не може да се сагледа сасвим исправно, уколико се у обзир не узме и његова специфична повезаност са управним поступком. Она се, наравно, запажа онда када је предмет управног спора управни акт, а за немачке ауторе и тужба за побијање управног акта, у том контексту, подсећа на редовно правно средство. Сматра се да оба

¹²⁵ Detterbeck, 694-695.

¹²⁶ Жалба против пресуде дозвољена је: онда када постоји озбиљна сумња у тачност пресуде; онда када правна ствар испољава посебне чињеничне или правне потешкоће; онда када правна ствар има начелан значај; онда када пресуда одступа од одлуке вишег управног суда, Савезног управног суда, Заједничког сената највиших савезних судова или Савезног уставног суда и заснива се на том одступању; и онда када се износи недостатак у поступку који је подложен оцени другостепеног суда, на којем одлука може да се заснива. (VwGO, § 124, Abs. 2)

¹²⁷ VwGO, § 130.

¹²⁸ VwGO, § 146, Abs. 1.

¹²⁹ VwGO, § 132, Abs. 1-2.

¹³⁰ VwGO, §§ 134-135.

¹³¹ VwGO, § 137, Abs. 1.

¹³² VwGO, § 144, Abs. 3.

поступка чине јединство, целину. У њиховој основи налази се иста ситуација, иста управна ствар, тако да би и они требало да буду усклађени.¹³³

Чврсту везу између управног и управног поступка посебно илуструје претходни поступак, нормиран као процесна претпоставка код тужби које се изјављују против донетог управног акта (код тужбе за побијање управног акта и тужбе за осуду на издавање управног акта, у случају када је захтев странке изричито одбијен).¹³⁴ Претходни поступак, назван тако зато што претходи тужби, покреће се изјављивањем приговора.¹³⁵ Смисао поступка по приговору огледа се у томе што управа добија могућност још једног преиспитивања законитости, али и целисходности управног акта. За тужиоца то значи могућност да се управни акт стави ван снаге, без потребе за интервенцијом суда.¹³⁶

У правном режиму приговора истиче се неколико правила, али и овде треба да будемо опрезни и свесни тога да она не важе увек, јер их прате одређена одступања. Ако се задржимо само на тим правилима, онда примећујемо то да приговор најчешће има суспензивно дејство и да се предаје органу управе који је донео управни акт. Уколико доносилац управног акта не уважи приговор, прослеђује га вишем органу управе.¹³⁷ Након доношења одлуке по приговору, уколико је још увек незадовољна, странка може да поднесе тужбу и обрати се суду. Предмет тужбе је, међутим, изворни управни акт, у оном облику који је добио одлуком о приговору.¹³⁸

Приговор би, укратко, речима блиским нашем праву, могао да се опише као редовно правно средство у управном поступку, начелно деволутивног и суспензивног карактера – налик на нашу жалбу. Поступак по приговору немачки аутори заиста и сматрају делом управног поступка.¹³⁹ Но због повезаности са подношењем тужбе примарно је уређен Законом о управним судовима, а правила о управном поступку примењују се супсидијарно.¹⁴⁰

¹³³ С. Н. Уле, 16.

¹³⁴ Пре подношења тужбе, по правилу, законитост и целисходност управног акта требало би да се испитају у претходном поступку. Ако је управни акт издао неки од највиших савезних органа или највиших органа земље, претходни поступак потребан је само ако га закон посебно прописује. Нови претходни поступак није неопходан ни онда када одлука о приговору, донета у раније већ вођеном претходном поступку против управног акта, по први пут садржи неки разлог за незадовољство тужиоца. Изузеци од обавезног вођења претходног поступка могу посебно да буду предвиђени и другим законима. (VwGO, § 68)

¹³⁵ VwGO, § 69.

¹³⁶ S. Detterbeck, 566.

¹³⁷ VwGO, § 70, Abs. 1, §§ 72-73, § 80, Abs. 1.

¹³⁸ Сама одлука о приговору предмет је тужбе једино онда када по први пут садржи разлог за незадовољство тужиоца, или тај разлог садржи додатно и самостално у односу на изворни управни акт. (VwGO, § 79)

¹³⁹ S. Detterbeck, 569; K. P. Sommermann, 39; С. Н. Уле, 78.

¹⁴⁰ VwVfG, § 79.

Ово помало необично нормирање вероватно је и довело до тога да се поступку по приговору понекад припише и двоструки карактер: управног поступка, али и претходног поступка у управном спору.¹⁴¹

У немачкој правној теорији исправно се примећује то да приликом нормирања управног поступка постојање управног поступка не сме да се изгуби из вида. Између њиховог уређења треба да постоји узајамна веза и обострани утицај. Што је управни поступак уређен на мање формалан начин, то формалнија и сложенија мора да буде управносудска заштита. И обрнуто од тога: формално уређен управни поступак, који одговара начелима правне државе, могао би да поједностави управносудску заштиту, нарочито у погледу броја управносудских инстанци, чинећи излишном ону другу, средњу, која се још увек бави и чињеничним питањима.¹⁴² У важећем немачком праву постоји формалан управни поступак, као посебна врста управног поступка, али он, бар за сада, нема утицаја на број управносудских инстанци – има утицаја једино на претходни поступак и једино њега чини сувишним.¹⁴³

Када сагледају правну заштиту у управним стварима целовито и осврну се на правни пут који странка треба да пређе, од почетка до краја, немачки аутори напоследку уочавају нешто што их забрињава. Уочавају могућу хипертрофију управносудских инстанци, која за последицу има дуго трајање поступка пред управним судовима.¹⁴⁴ Плаше се и уједно нас упозоравају на то да формално већа правна заштита суштински може да се претвори у мању, нарочито у погледу њене делотворности, која на крају тог дугог пута, када се прође кроз све инстанце, оставља нешто другачији утисак.¹⁴⁵

6. ЗАКЉУЧАК

Данашње немачко управно судство уведено је после Другог светског рата, након што је у односу на дотадашњи развој подвучена црта. Направљен је раскид са претходним периодом и осмишљен нови систем, јединствених обележја. Тај нови систем, међутим, није створен ни из чега. У његовом успостављању могу да се уоче и одређени елементи еволуције. Обележја тог данашњег система таква су зато што је и његов развој текао на специфичан начин.

¹⁴¹ Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, 264.

¹⁴² С. Н. Ule, 17.

¹⁴³ Према Закону о управном поступку, пре подношења тужбе, која за предмет има управни акт издат у формалном управном поступку, испитивање у претходном поступку није потребно. (VwVfG, § 70)

¹⁴⁴ С. Н. Ule, 11.

¹⁴⁵ К. Р. Sommermann, 18-19.

У развоју немачког управног судства уочава се једно јасно запажање: управно судство пратило је судбину општих немачких подела. Различите немачке земље различито су приступале и судској контроли управе. Неке су то питање решавале по угледу на Француску, а неке су решење виделе у редовним судовима, ослањајући се на традицију која потиче још из времена Светог римског царства немачког народа. Поверење у царске судове, изграђено у том периоду, колико год да је у то време морало да буде наивно, утицало је дубок траг у размишљења о судској контроли управе и утицало на настанак једне идеје која ће дуго играти важну улогу, чак и онда када привидно буде доживела пораз. Заступници те идеје, кроз синтагму о „држави правосуђа“, залагали су се за контролу управе у надлежности редовних судова, док је супротно учење, о административном правосуђу, потекло из француског извора, задржавало решавање управних спорова унутар управе.

Пораз државе правосуђа уследио је онда када се чинило сасвим обрнуто – да је доношењем Устава Немачког царства из 1849. године надлежност редовних судова однела дефинитивну победу. Испоставило се да тај нормативни успех није заживео и није постигао жељени ефекат, јер је административно правосуђе наставило да постоји. Ни победа ни пораз, међутим, нису били потпуни, јер се убрзо схватило да ове идеје не морају да буду противречне и међусобно искључиве. Схватило се да држава није правна зато што контролу управе врше редовни судови, већ зато што су они независни, а то би подједнако, уместо судова опште надлежности, могли да буду и они специјализовани.

„Помирење“ два приступа уследило је врло брзо, прихватањем посебног управног судства, али компромисног и мешовитог карактера. У том новом систему, заступљеном у већини немачких земаља, само су највиши управни судови били прави и независни судови, док су улогу нижих инстанци имали сами органи управе. За разлику од појединих земаља, на централном нивоу власти, упркос уједињењу Немачке, управног судства, бар оног општег карактера, није ни било, а такво стање није се променило ни у време Вајмарске републике.

Компромис и мешавина различитих приступа сакрили су од тадашњих немачких аутора праву природу управног судства и довели су до различитих теоријских ставова о његовој суштини. Другачије, чини се, није ни могло да буде. Управно судство остало је у теоријским расправама разапето између управне и судске власти, а одлуке управних судова час су имале карактер управних – час судских аката.

После периода националсоцијализма и укидања управног судства, прво суштинског, а онда и формалног, стање се коначно променило, као што је и написано у првим реченицама овог завршног осврта, после Другог светског рата. Уместо система који је расцепкан на поједине земље, уведен је данашњи, јединствен и једнообразно уређен. Немачко управно судство, овај пут на свим

нивоима, од најнижих до највиших инстанци, постало је посебна грана судске власти, јасно одвојена и од управе и од редовних судова. У новом систему, нарочито после искустава из периода Трећег рајха, гаранције независности управног судства добиле су посебан значај.

У основу новог система уграђена је идеја о заштити субјективних јавних права. Правна заштита странака, и то не било каква, него свеобухватна, постала је основна сврха управног судства, његов смисао и његова суштина. Замишљена је као пандан грађанскоправној заштити, која се гарантује у свим грађанскоправним споровима. Тако је и остварена, принципом генералне клаузуле, који управном судству начелно додељује све јавноправне спорове – изузимајући, логично, оне уставноправне, јер су они у надлежности посебног уставног судства.

Широка дефиниција обично је и неодређена, што се показује и на примеру јавноправних спорова. Јавноправна природа једног спора није увек очита, као што ни подела на јавно и приватно право не може увек да се повуче јасно и недвосмислено, без обзира на неке често заступљене теорије о разграничењу. У недостатку поузданих критеријума и општеважеће формуле, одређивање јавноправног карактера једног спора у великој мери препуштено је казуистици суда.

Утицај грађанског процесног права уочљив је и у начину на који су дефинисане врсте тужби и тужбених захтева: конститутивног, кондемпнаторног и деклараторног карактера. Испољене у виду једног од тих захтева, различите врсте тужби откривају нам и различите предмете управног спора. Основним предметом могао би да се назове управни акт, јер су њему посвећене класичне тужбе у управном спору. Но захваљујући осталим тужбама, а нарочито општој тужби за осуду на чинидбу, предмет управног спора проширује се и на остале акте управе, уколико спорним правним питањима може да се припише јавноправни карактер, као општа претпоставка правне заштите пред управним судовима. Правну заштиту, коначно, уз ону дефинитивну, допуњава и привремена, све заступљенија и значајнија.

Овлашћења управних судова, као што је и уобичајено, свде се на контролу законитости управе. Уобичајена, међутим, није и подела управног спора на пуно и ограничену јурисдикцију, бар не у оном смислу који се тој подели иначе приписује. Могло би да се примети једино то да овлашћења управних судова у споровима против управних аката подсећају на овлашћења ограниченог карактера. Пуна јурисдикција, ако је уопште и примерено да се о њој говори у том контексту, везује се за неке друге управне спорове и друге тужбене захтеве.

Грађанскоправни утицај уочава се и у нормирању поступка пред управним судовима. Многа правила управносудског поступка инспирисана су правилима парничног поступка, а то важи чак и за већину процесних мак-

сима. Још ближа веза уочава се на нивоу извора права – онда када се одредбе о парници сходно примењују и на неуређена питања процедуре пред управним судовима.

Пратећи организацију немачког управног судства, правна заштита остварује се у три степена: управни судови земаља решавају управне спорове у првом степену, виши управни судови земаља одлучују о жалби, а Савезни управни суд одлучује о ревизији, у трећем и последњем степену. И жалба и ревизија употребљавају се пре правноснажности судске одлуке, као редовна правна средства. За разлику од жалбе, међутим, која судску одлуку подвргава потпуном преиспитивању, ревизија се своди искључиво на проверу правних питања.

Водећи рачуна о томе да правна заштита у управном спору не треба да буде само потпуна, него и делотворна, немачки аутори нас упозоравају на могућу хипертрофију управносудских инстанци и њену логичну последицу: дуго трајање управносудског поступка. Ова забринутост још више долази до изражаја онда када се у обзир узме и управни поступак, који претходи судској контроли управних аката. Та веза нема само временски карактер, него и суштински, јер су оба поступка део једне целине, нарочито из угла правне заштите странке.

Да је то тако, најбоље се показује на примеру приговора и претходног поступка који се њиме покреће. Претходни поступак осмишљен је као процесна претпоставка за подношење тужбе против донетог управног акта. Уз то, он је и другостепени управни поступак, у којем виши органи управе преиспитују првостепене управне акте. Кроз приговор, управни поступак и поступак пред управним судовима добијају једну међуфазу, а правна заштита странке, на рачун укупног трајање процедуре, уз три судске, добија још једну управну инстанцу – све то под претпоставком да првостепени управни поступак није спроведен формално, јер у супротном другостепеног поступка неће ни бити. За крај, напоменимо и то да дуг и сложен пут правне заштите странке, бар у оном делу који се одвија пред органима управе, поједностављује још једно важно правило: предмет управног спора редовно је изворни управни акт, чак и онда када је у управном поступку, по приговору, донета другостепена одлука.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Detterbeck Steffen, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2015.
- Diestelkamp Bernhard, „Die historischen Wurzeln der deutschen Rechtsstaatskonzeption“, *Der Staat*, 4/2012.

- Die Verfassung des deutschen Reichs, *Reichs-Gesetzblatt*, Jahrgang 1919, 152.
- Finanzgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2001 (BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679), die zuletzt durch Artikel 13 Absatz 3 des Gesetzes vom 10. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 64) geändert worden ist.
- Fleiner Fritz, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1913.
- Forsthoff Ernst, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München und Berlin 1966.
- Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im *Bundesgesetzblatt* Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.
- Hien Eckart, *150 Jahre deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Vortrag, gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 9. Oktober 2013 im OVG Berlin-Brandenburg, De Gruyter, Berlin-Boston 2014.
- Hillgruber Christian, „Deutsche Revolutionen – 'legale Revolutionen'? Über den legitimatorischen Mehr- oder Minderwert (des Anscheins) verfassungskontinuierlicher Legalität“, *Der Staat*, 2/2010.
- Jellinek Walter, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931.
- Ladenburger Clemens, „Die Paulskirchenverfassung in der Genese des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes – Episode oder Wegbereiter?“, *Der Staat*, 3/2002.
- Maurer Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011.
- Mayer Otto, *Deutsches Verwaltungsrecht*, I. und II. Band, Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage, Berlin 2004.
- Mayer Otto, „Zur Lehre von der materiellen Rechtskraft in Verwaltungssachen“, *Archiv für öffentliches Recht*, Vol. 21, 1/1907.
- Müller Aug. Ludwig, „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern“, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, 3/1879.
- Sommermann Karl-Peter, *Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Speyer 1994.
- Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 155) geändert worden ist.
- Sydow Gernot, „Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit im europäischen Rechtsvergleich“, in: *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Hrsg. Agnieszka Krawczyk), Warszawa 2022.
- Ule Carl Hermann, *Verwaltungsprozessrecht*, München und Berlin 1966.
- Verfassungs des deutschen Reiches, *Reichs-Gesetz-Blatt*, 1849.
- Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71) geändert worden ist.
- Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist.
- Wolff J. Hans, *Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozessrecht)*, München und Berlin 1967.

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

German Administrative Judiciary: Features of a Specific System

Abstract: *Features of the German administrative judiciary are the subject of this paper. The paper is divided into several parts. In the first part, origins and development of the German administrative judiciary are explained, so that the historical background of the current system could be fully grasped. The next part is about the position and the organisation of the German administrative judiciary, which is considered to be a special and separated branch of judiciary. The following topic makes the very essence and the spirit of the German administrative judiciary – the idea of the comprehensive legal protection of parties in their legal relations to the public administration, as a state power and authority. Finally, the explanation is being finished with the administrative courts procedure and it includes its general principles, civil law origins and its subtle relation to the administrative procedure.*

Keywords: *judicial control of the administration, administrative dispute, administrative judiciary, German system of the judicial control of the administration, German administrative judiciary.*

Датум пријема рада: 03.10.2023.

Датум прихватања рада: 10.11.2023.