

FRANCUSKI SISTEM SUDSKE KONTROLE UPRAVE I NJEGOV DOPRINOS IZGRADNJI DEMOKRATSKE PRAVNE DRŽAVE¹

Dragan Vasiljević

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: U ovom radu pažnja je posvećena francuskom sistemu sudske kontrole uprave, tzv. sistemu posebnih upravnih sudova i njegovom doprinosu u izgradnji demokratske pravne države. U uvodu se daju osnovne napomene o upravnom sporu i njegovom značaju. Zatim se razmatra uloga Državnog saveta, redovnih sudova, upravnih i apelacionih upravnih sudova u kontroli uprave. Posle toga sledi analiza osnovnih instituta upravnog spora u francuskom pravu. Rad se završava zaključnim razmatranjima o prednostima i nedostacima ovog sistema kontrole uprave i njegovom doprinosu u izgradnji demokratskih pravnih država na evropskom prostoru.

Ključne reči: kontrola, uprava, upravni spor, Državni savet, pravna država, vladavina prava, upravni akt, zakonitost.

1. Uvod

Ostvarivanje ideje pravne države pretpostavljalo je, na neki način, neophodnost uspostavljanja adekvatnog mehanizma kontrole koji bi, svojom organizacijom i pravno utemeljenim ovlašćenjima, mogao osigurati punu pravnu zaštitu na području upravne delatnosti. Nosilac te kontrole trebalo je biti telo čija će nezavisnost, autoritativnost i stručnost osigurati da uprava deluje u granicama prava. Tako se javlja sudska kontrola kao poseban oblik pravne kontrole uprave, u kojoj sud daje autoritativnu i krajnju ocenu u pogledu zakonitosti upravne delatnosti. Delovanje sudske kontrole je dvojako, i represivno i preventivno. Represivno, jer primenjuje odgovarajuću sankciju za konkretan slučaj povrede pravne norme. Preventivno, jer unapred utiče na zakonit tok postupanja uprave.

¹ Ovaj rad je rezultat naučnoistraživačkog projekta „Položaj i uloga policije u demokratskoj državi“, koji realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu 2012–2014. godine.

Najznačajniji oblik sudske kontrole nad radom uprave je onaj koji se ostvaruje u okviru upravnog spora. Putem upravnog spora se sankcioniše i koriguje nezakonit rad subjekata uprave, što doprinosi uspostavljanju zakonitosti i vladavini prava (Vasiljević, 2011: 351–376).

Ideja o potrebi uvođenja sudske kontrole nad upravom u obliku upravnog spora javlja se krajem 18. i početkom 19. veka u Francuskoj, a kasnije i u drugim evropskim državama (Stjepanović, 1973: 241–242).

U organizacionom smislu postoje dva modela rešavanja upravnih sporova: anglosaksonski model u kojem upravne sporove rešavaju redovni sudovi, odnosno sudovi opšte nadležnosti, i francuski model u kojem upravne sporove rešavaju posebni (specijalizovani) upravni sudovi.

Osnovu sistema posebnih upravnih sudova nalazimo u pravu i praksi Francuske. Ta okolnost ima svoje utemeljenje u nizu istorijskih momenata koji su okarakterisali razvoj francuskog pravnog sistema, naročito u vreme posle velike revolucije. Naime, i politička doktrina i pravna teorija isticali su nužnost tumačenja ideje o podeli vlasti prema kojoj bi ta podela morala biti shvaćena tako da se sudskoj vlasti koju vrše sudovi opšte nadležnosti, potpuno onemogućući uticaj na delovanje uprave. To je, između ostalog, bilo i posledica rezervi što su se u političkom i pravnom životu Francuske pojavile nakon Francuske revolucije, a odnosile su se na veliko nepoverenje prema pravosudnom sistemu pre revolucije, čije bi kasnije prihvatanje moglo ugroziti osnovne ideje na kojima počiva koncept podele vlasti. To je ključni razlog zbog koga je francusko pravo u formiranju sistema kontrole nad upravom imalo radikalniji, drugačiji pristup od tzv. anglosaksonskog sistema, a to je pristup formiranja posebnih upravnih sudova (*jurisdiction administrative*).

Prema današnjoj organizaciji upravnog sudstva u Francuskoj, kontrolu akata uprave vrše Državni savet i upravni sudovi. Međutim, ovde treba istaći da se u određenim situacijama kontrola nad upravnim aktima poverava redovnim sudovima, ali to svakako treba shvatiti kao strogi izuzetak.

2. Organi nadležni za sprovođenje sudske kontrole nad upravom

2.1. Uloga Državnog saveta u kontroli uprave

Državni savet (*Le Conseil d'État*) osnovan je još u vreme Napoleona I, 1800. godine po uzoru na Kraljevski savet, čijim se i naslednikom smatrao. Reorganizacija koja je usledila 1831. godine, dovela je do toga da Državni savet dobija dvostruku ulogu, i to kao savetnik vlade i savetnik sudstva. Ove dve funkcije se od tog vremena smatraju najvažnijim.

Posmatrano istorijski, Državni savet je od samog početka imao mešovitu nadležnost. Ona se sastojala od sudske, upravne i savetodavne. Navedene nadležnosti zadržao je i do današnjih dana. Državni savet ima oko 319 članova hijerarhijski raspoređenih u tri grupe. Prvu grupu čine pomoćnici, drugu izvestioci

za zahteve u Državnom savetu, a treću čine državni savetnici u redovnoj službi koji donose presude za predmete koje su pripremili izvestioci ili pomoćnici povodom zahteva u Državnom savetu. Na hijerarhijskom vrhu nalaze se predsednik Državnog saveta, potpredsednik i šest predsednika odeljenja. Funkcija predsednika namenjena je po tradiciji premijeru, ali njegovu dužnost stvarno vrši potpredsednik Državnog saveta. Potpredsednika imenuje predsednik Republike dekretom, usvojenim u Veću ministara. Osim ovog osoblja, koje sačinjava stalni kadar Državnog saveta, treba spomenuti i postojanje 12 posebnih državnih savetnika koje bira i imenuje Vlada na period od četiri godine. Svako ministarstvo može delegirati službenike iz svojih redova kao vladine poverenike koji služe za vezu sa ministarstvima (Rivero-Waline, 1994: 165–166).

Državni savet u svom sastavu ima pet administrativnih odeljenja (za izveštaje i studije, za finansije, za socijalna pitanja, za unutrašnje poslove i za javne radove) i jedno sudsko odeljenje za upravne sporove. Odeljenje za upravne sporove, na čijem se čelu nalaze predsednik i tri zamenika predsednika, sastoji se iz deset odeljenja (pododeljenja) od kojih svaki ima svog predsednika (Šimac, 1/2008: 11–30).

Savetodavna nadležnost Državnog saveta sastoji se u davanju mišljenja Vladi o predlozima zakona i uredbi sa zakonskom snagom, o podzakonskim propisima za sprovođenje zakona itd. Savetodavne nadležnosti Državnog saveta mogu biti obavezne i fakultativne. U kategoriju obaveznih savetodavnih nadležnosti Državnog saveta ulaze pre svega nacrti zakona, bilo da se donose u Parlamentu, izglasavaju na referendumu, ili je reč o ratifikaciji međunarodnih ugovora. Osim slučajeva gde Vlada ima obavezu da pozove Državni savet, ona uvek ima pravo (fakultativna nadležnost) da ga konsultuje, npr.: situacije u vezi sa tumačenjem propisa i slično. Zamerke Državnog saveta mogu se odnositi na formu ili na sadržinu teksta. U pogledu forme primedbe se uglavnom odnose na jasnoću i preciznost teksta, kao i na korišćenje klasičnog francuskog jezika razumljivog za sve građane. Što se tiče sadržaja, on mora biti u saglasnosti sa Ustavom, opštim pravnim načelima, međunarodnim konvencijama, propisima EU i zakonima. Ukoliko je Državni savet saglasan sa nacrtom zakona ili uredbi, on vraća tekstove takve kakvi jesu, bez ikakvih objašnjenja, i to su tzv. prećutna mišljenja. Osim ovih postoje i tzv. izričita mišljenja i javljaju se u obliku zabeleške i obrazloženog mišljenja. Ako Državni savet nije saglasan sa nacrtom zakona ili uredbi, ili ukoliko predloži značajne izmene, on svoj stav iznosi u vidu zabeleške u kojoj ga objašnjava i opravdava. U slučaju fakultativnih savetodavnih nadležnosti Državni savet uvek odgovara na zahtev koji mu je dostavljen tako što daje obrazloženo mišljenje. Mišljenje nema obavezujuću snagu pa čak i kada je obavezno konsultovati Državni savet. Vlada nema obavezu da sledi njegovo mišljenje, mada u malom broju situacija postoje i izuzeci (Rivero-Valin, 1994: 167).

Sudske nadležnosti Državnog saveta su veće od savetodavnih. One su i najvažnije jer se putem njih Državni savet potvrđuje kao specifično sudsko telo sa velikim ovlašćenjima u domenu kontrole akata subjekata uprave. U takvim situacijama Državni savet kao vrhovni sud u upravnim stvarima ima za cilj da obezbedi jedinstvo sudske prakse.

Sudske nadležnosti Državnog saveta mogu se podeliti u tri grupe.

1. Nadležnost u prvom i poslednjem stepenu. Ova nadležnost predstavlja izuzetak i odnosi se na: a) žalbe koje se odnose na dekrete, tj. akte najviših državnih organa i b) sporove nastale izvan državne teritorije i sporove protiv akata čije se polje primene pruža izvan resora samo jednog suda.

2. Nadležnost u drugom stepenu. Državni savet je nadležan samo za žalbe protiv presuda upravnih sudova za koje nisu nadležni Apelacioni upravni sudovi: sporovi o izborima, sporovi o uredbodavnim aktima i sporovi o zakonitosti.

3. Kasaciona nadležnost (u poslednjem stepenu). Državni savet je kasacioni sud za odluke svih upravnih sudova koji rešavaju u poslednjem stepenu, a to su uglavnom odluke Apelacionih upravnih sudova.

Ovim sudskim nadležnostima može se dodati još jedna, za koju bi se pre moglo reći da ima više savetodavni karakter. Naime, kada se pred upravnim sudovima postavi novo pravno pitanje koje predstavlja ozbiljnu poteškoću i koje se ponavlja u brojnim sporovima, sudovi mogu odložiti donošenje presude i zatražiti od Državnog saveta da reši to pitanje. Državni savet u roku od tri meseca daje mišljenje kojim predlaže rešenje koje on smatra osnovanim. Ovde treba imati u vidu da mišljenje ne obavezuje sud koji se obratio Savetu. Mišljenje se objavljuje u službenom glasilu (Breban, 2002: 428).

2.2. Uloga upravnih sudova u kontroli uprave

U Francuskoj ima 37 upravnih sudova i oni su osnovani uredbom iz 1953. godine od bivših saveta prefektura. Svaki sud se sastoji od najmanje jednog predsednika i tri do četiri savetnika, od kojih jedan vrši funkciju vladinog poverenika. Sudije upravnih sudova moraju imati određene kvalifikacije i staž u Državnom savetu. Oni se biraju na konkursu i dele se u dve kategorije, a imenuje ih i razrešava dužnosti ministar unutrašnjih poslova.

Upravnih sudova ima dve vrste:

1) sudovi opšte nadležnosti i 2) specijalizovani upravni sudovi.

Upravni sudovi opšte nadležnosti imaju prvostepenu nadležnost za sve akte subjekata uprave na svojoj teritoriji, osim onih koji su zakonom stavljeni u nadležnost drugih sudova. Odluke upravnih sudova opšte nadležnosti podležu kontroli Državnog saveta kao apelacionog suda.

Specijalizovani upravni sudovi su nadležni za određene vrste akata uprave ili određene oblasti upravne delatnosti (Računski sud, sudovi profesionalnih udruženja, itd.). Odluke specijalizovanih upravnih sudova podležu kontroli Državnog saveta kao kasacionog suda.

Suočena sa činjenicom da opterećenost Državnog saveta sve više i više raste, Francuska je bila prinuđena da sprovede reformu pravosuđa. Tako je 1987. godine donet zakon kojim su stvoreni Apelacioni upravni sudovi koji odlučuju u drugom stepenu. Apelacionih upravnih sudova ima osam, a svaki od njih je podeljen u komore (2 ili 3 prema važnosti resora), sastavljene od predsednika, pet savetnika i dva vladina poverenika. Članovi upravnih sudova i Apelacionih sudova čine telo koje se zove „Telo upravnih sudova i apelacionih upravnih sudova“ (Rivero-Waline, 1994: 169).

2.3. Uloga redovnih sudova u kontroli uprave

Nema sumnje da je osnovna karakteristika francuskog sistema kontrole nad upravom ta da tu kontrolu, kao što smo istakli, vrše posebni upravni sudovi na čelu sa Državnim savetom. Međutim, ipak u određenim situacijama mogućnost kontrole uprave, a posebno njenih akata pripada i redovnim sudovima. Naravno, u takvoj situaciji postavlja se pitanje razgraničenja nadležnosti između upravnih i redovnih sudova. Kao kriterij za podelu nadležnosti u takvim slučajevima uzima se uglavnom razlika koja postoji između javnopravne i privatnopravne delatnosti upravnih subjekata.

Redovnim sudovima je rezervisano pravo kontrole uglavnom nad privatnopravnim aktima subjekata uprave, a zakonom su dobili nadležnost i za izvesne sporove koji bi po svojoj prirodi spadali u delokrug upravnih sudova. To su carinski sporovi, pitanja odgovornosti javne vlasti za štetu nanetu neredima, odgovornost za štetu prouzrokovanu vojnim vežbama, sporovi zbog štete nastale prevoznim sredstvima u svojini javnih tela i dr. (Saline, 1957: 84–86).

U situacijama kada dođe do sukoba nadležnosti između redovnih i upravnih sudova pravo za rešavanje takvog sukoba dato je Sudu za sukobe nadležnosti (*Tribunal des Conflits*), koji o tome donosi konačnu odluku. Međutim, pravo na podnošenje zahteva za odluku o pitanju nadležnosti dato je samo Državnom savetu, a ne i redovnim sudovima, pa je na taj način Državni savet u prilici da onemogućí donošenje odluke Suda za sukobe nadležnosti ukoliko smatra da takvu odluku ne treba tražiti.

3. Predmet upravnog spora

U teoriji i pozitivnom pravu pojedinih zemalja poznata su tri različita sistema određivanja predmeta upravnog spora. To su: prvi, sistem generalne klauzule, koji se sastoji u određivanju opštih obeležja akata protiv kojih se može voditi upravni spor; drugi, sistem enumeracije, koji se sastoji u pojedinačnom nabranjanju akata protiv kojih je dopušteno vođenje upravnog spora i, treći, sistem generalne klauzule sa negativnom enumeracijom, koji se sastoji u određivanju opštih obeležja upravnih akata protiv kojih se može voditi upravni spor, uz taksativno utvrđivanje upravnih akata protiv kojih nije dopušteno vođenje ovakvog spora.

Preovlađujuće je mišljenje da se opšti ciljevi upravnog spora potpunije ostvaruju u situacijama kada je predmet spora određen metodom generalne klauzule nego enumeracije. Sistemom generalne klauzule obezbeđuje se zaštita nosiocima prava i interesa u načelu od svih nezakonitih upravnih akata. Tako se načelo zakonitosti uprave više obezbeđuje širokom generalnom klauzulom nego klauzulom enumeracije. Sistemom enumeracije se prava i pravni interesi njihovih nosilaca štite samo od izvesnih, u zakonu izričito navedenih, upravnih akata. U sistemu generalne klauzule tužba kojom se pokreće upravni spor je uvek dopuštena osim ako mogućnost vođenja upravnog spora nije izričito isključena, dok je u sistemu enumeracije tužba dopuštena samo kada je mogućnost vođenja upravnog spora izričito predviđena (Marković, 2002: 516–517).

U francuskom pravu imamo primenu sistema generalne klauzule kombinovanog sa negativnom enumeracijom. Dakle, načelno, upravni spor se može pokrenuti protiv pojedinačnih akata uprave (upravni akti) kao i protiv opštih akata upravnih organa. Na taj način je polje akata koji se mogu osporavati veoma široko i kreće se od odluke gradonačelnika do odluke direktora javne ustanove i ordonansi i dekreta koje potpisuje predsednik Republike. Ovakav sistem određenja predmeta upravnog spora je širi i po njemu se, kao što se vidi, spor može voditi kako protiv opštih tako i protiv pojedinačnih akata organa uprave, kako protiv autoritativnih tako i protiv određenih neautoritativnih pravnih akata uprave (Breban, 2002: 448).

Negativna enumeracija obuhvata akte koji se tiču međunarodnih odnosa ili odnosa između vlade i parlamenta, kao i akte donete na osnovu ustavnog ovlašćenja u vezi sa ratom ili u slučaju nužde. Takođe, pod sudsku kontrolu ne spadaju akti sudske policije i akti pomilovanja, kao ni akti koji se donose u materiji disciplinskih kazni u vojsci i zatvorima (Stojanović, 1963: 62).

4. Uticaj francuskog sistema sudske kontrole uprave na neke evropske države

Francuski sistem sudske kontrole uprave, tj. sistem kontrole uprave putem specijalizovanih upravnih sudova uticao je na to da se znatan broj evropskih država opredeli za njega. U tu grupu zemalja spadaju svakako Italija, Nemačka, Švedska, Finska, Švajcarska, Poljska, Austrija i druge.

Italija. U ovoj zemlji sudska kontrola akata uprave uvedena je skoro istovremeno kada i u Francuskoj. U početku su, do 1890. godine, kontrolu akata uprave vršili posebni upravni sudovi, a zatim pokrajinska upravna veća u prvom stepenu i Državni savet u prvom i poslednjem stepenu. Od 1971. godine regionalni administrativni sudovi (*Tribunali Administrativi Regionali*) nadležni su u prvom stepenu, a u drugom je nadležna *Judicial Section of the Consiglio di Stato*. Administrativni sudovi imaju opštu nadležnost da odlučuju o zakonitosti upravnih akata. U okviru opštih administrativnih sudova postoje i specijalizovani administrativni sudovi (Denković, 1970: 240)

Nemačka. Francuska je bila uzor i za nemačko upravno sudstvo. Svaka federalna jedinica ima jedan ili više upravnih sudova (*Verwaltungsgericht*) koji odlučuju u prvom stepenu. Protiv njihovih odluka može da se izjavi žalba višim upravnim sudovima (*Oberverwaltungsgerichte*) ili, ukoliko se radi o povredi saveznog zakona, Saveznom upravnom sudu (*Bundesverwaltungsgericht*) kao najvišoj instanci (Mijatović, 2003: 190).

Švedska. U Švedskoj postoje 23 okružna upravna suda koja odlučuju u prvom stepenu. U drugom stepenu odlučuju četiri žalbena upravna suda sa sedištem u Stokholmu, Göthenburg-u, Jönköping-u i Sundsvall-u. Vrhovni upravni sud (*Regenigratten*) osnovan je 1909. godine sa sedištem u Stokholmu, kao najviša upravnosudska instanca i nadležan je da rešava po žalbama na odluke žalbenih sudova (Herliz, 1966: 700).

Finska. Kontrolu akata uprave u prvom stepenu vrše upravni sudovi opšte nadležnosti, a u drugom stepenu Vrhovni upravni sud koji je osnovan davne 1918. godine. Nadležnost Vrhovnog upravnog suda u početku je bila određena enumerativno, a od 1950. godine donošenjem Zakona o žalbi u upravnim stvarima uveden je sistem generalne klauzule (Merikoski, 1960: 142–148).

Švajcarska. Na samom početku dvadesetog veka (1905. godine) u većini kantona Švajcarske osnovani su upravni sudovi, a 1914. godine kao rezultat ustavne reforme predviđeno je osnivanje Saveznog upravnog suda, ali je tek 1928. godine pri Saveznom sudu opšte nadležnosti (*Le Tribunal fédéral*) osnovan Sud javnog prava i upravnog prava (*La Cour de droit public et de droit administratif*). Ovaj sud se sastoji iz dva veća. Jedno je veće za javno pravo (*la Chambre de droit public*), koje rešava sporove nastale zbog povrede ustavom zagarantovanih prava. Drugo je veće za upravno pravo (*la Chambre de droit administratif*), koje rešava sporove o zakonitosti akata uprave (Denković, 1981: 34).

Austrija. Upravno sudstvo u Austriji osnovano je zakonom od 1875. godine. Prihvaćen je princip jednostepenosti, tako da je za odlučivanje u prvom i poslednjem stepenu nadležan upravni sud sa sedištem u Beču.

Poljska. Pravni sistem Poljske prihvatio je dvostepeno odlučivanje u upravnom sporu. U prvom stepenu nadležno je da odlučuje 14 regionalnih upravnih sudova, a u drugom Vrhovni upravni sud sa sedištem u Varšavi.

Srbija. Ustav Republike Srbije predviđa da zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita (član 198, stav 2). Prema Zakonu o uređenju sudova Srbije (2001), Upravni sud je nadležan da odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata u prvom stepenu, kao i da vrši druge poslove određene Zakonom (član 26). U upravnim sporovima sudovi odlučuju u većima sastavljenim od troje sudija, osim ako zakonom nije određeno da o nekom pravnom sredstvu protiv odluka donetih u upravnom sporu odlučuje sud u širem sastavu. Prema Ustavu, Vrhovni kasacioni sud je najviši sud u Republici Srbiji (član 143, stav 4).

Zakon o upravnim sporovima (čl. 8 i 9) uređuje pitanje nadležnosti i sastava suda tako što predviđa da upravni spor rešava Upravni sud. Ovaj sud odlučuje u veću od troje sudija, osim ako ZUS nije drugačije predvideo. U postupku po Zahtevu za preispitivanje sudske odluke, kao vanrednom pravnom sredstvu koje se ulaže protiv odluke Upravnog suda, odlučuje Vrhovni kasacioni sud u veću od troje sudija.

5. Zaključak

Nesporna je činjenica da kontrola uprave od strane organa uprave nije dovoljna garancija zakonitosti njenog rada. Takav oblik kontrole ne predstavlja potpunu zaštitu prava građana od nezakonitih i nepravilnih zahvata uprave u oblast građanskih prava i interesa. Takođe, ne sme se zaboraviti da je uprava često sklona da prednost pruži „državnom razlogu“ umesto razlogu zakonitosti. Zapravo, sa demokratski uređenom državom i sa političkom slobodom nespojivo je prepustiti upravi

da bude krajnji sudija u sopstvenoj stvari (*nemo iudex in causa sua*). Da do toga ne bi došlo, pronađeno je rešenje po kojem će sudska vlast držati upravu u granicama zakona na taj način što će joj biti povereno da daje poslednju reč o zakonitosti upravnih akata. Tako je sudska kontrola uprave kroz upravni spor postala najviši oblik pravne kontrole uprave. Ovaj oblik sudske kontrole je civilizacijska tekovina.

Ne napuštajući upravnu kontrolu uprave, bilo je nužno završnu kontrolu zakonitosti uprave poveriti državnim organima od nje nezavisnim. To su sudovi, koji vrše sudsku, a ne upravnu vlast, pa je tako sudska kontrola uprave postala najviši oblik pravne kontrole uprave. Na taj način se i institucionalno garantuje načelo zakonitosti rada uprave, njena potpuna podvedenost pod pravo, pa tako sudska kontrola uprave predstavlja „krov građevine“ koja se zove pravna država.

Možemo reći da je upravni spor nastao kao posledica postojanja upravnog postupka i donošenja ili nedonošenja upravnog akta. Drugim rečima, postoji uzročno-posledični odnos upravnog postupka i upravnog spora. Zapravo, nema upravnog spora bez prethodno vođenog upravnog postupka, odnosno nepostupanja upravnog organa (tzv. ćutanja administracije) što u izvesnom smislu čini upravni spor „nadgradnjom“ upravnog postupka.

Kada se u pravnoj teoriji upoređuju vrednosti anglosaksonskog i francuskog modela kontrole nad upravom, onda se za francuski sistem posebno ističe veća specijalizacija i stručnost, brže, ekonomičnije i potpunije rešavanje sporova i, posebno, uloga upravnih sudova u razvoju upravnog prava. U takvom modelu upravno sudovanje postiže mnogo jaču i strožu kontrolu zakonitosti nad radom upravnih institucija nego što se to postiže putem redovnih sudova, što ide u prilog jačanju zakonitosti i pravne sigurnosti. Tako anglosaksonski model kontrole nad upravom, između ostalog, nije odgovarao evropsko-kontinentalnom sistemu prava, podeljenom na javno i privatno i u određenoj meri suprotstavljenom *common law*-u kao opštem pravu, što je rezultiralo nužnošću uspostavljanja kontrole putem posebnih sudova. S druge strane, specijalizovanim upravnim sudovima se prigovara da kod njih nedovoljno dolaze do izražaja načela koja su se afirmisala u redovnim sudovima kao što su kontradiktornost, usmenost, javnost i dr.

Istorijski posmatrano, francuski model je nadživeo sve kritike koje su mu upućivane u početnoj fazi nastanka od strane anglosaksonskih teoretičara. Danas je opšte prihvaćen stav da se Državni savet, kontrolišući zakonitost uprave, naziva i čuvarom njene moralnosti (*le gardien de la moralité administrative*). Takođe, često je lakše dobiti naknadu štete od države posredstvom Državnog saveta nego od privatnih lica posredstvom sudova opšte nadležnosti.

Iz svega rečenog može se zaključiti da, uprkos svom poreklu, upravno pravo i sistem specijalizovanih sudova u Francuskoj predstavljaju jednu od najboljih zaštita građana od „novog despotizma“ državne uprave. Ne sme se zaboraviti da je ovaj sistem imao veliki uticaj na znatan broj evropskih država. Zato danas svaka država, u traženju najprikladnije sudske kontrole nad upravom, treba da analizira sopstvene mogućnosti i da se prikloni onom rešenju koje pruža najbolje garancije za osiguranje zakonitosti i vladavine prava.

6. Literatura

1. Breban, G. (2002). *Administrativno pravo Francuske*. Beograd–Podgorica.
2. Denković, D. (1970). Sudska kontrola uprave u italijanskom pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, IV.
3. Denković, D. (1981), Pravna sredstva za zaštitu prava stranaka u švajcarskom upravnom i ustavnom pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, I.
4. Herliz, N. (1966). Legal Remedies in Nordic Administrative Law. *The American Journal of Comparative Law*, vol. 15.
5. Marković, R. (2002). *Upravno pravo*. Beograd.
6. Merikoski, V. (1960). *Legality in Administrative Law*. Scandinavian Studies in Law.
7. Mijatović, N. (2003). Financijska sudbenost u Njemačkoj. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 53, br. 1.
8. Rivero, J. Waline, J. (1994). *Droit administratif*. Paris.
9. Saline, M. (1957). *Droit administratif*. Paris.
10. Stjepanović, N. (1973). *Upravno pravo II*. Beograd.
11. Stojanović, M. (1963). *Sudska kontrola akata uprave*. Beograd.
12. Šimac, N. (2008). Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, br. 1.
13. Vasiljević, D. (2011). *Upravno pravo*. Beograd.

FRENCH COURT SYSTEM CONTROL BOARD AND ITS CONTRIBUTION TO THE CONSTRUCTION OF THE DEMOCRATIC LEGAL STATE²

Summary

In this paper, attention is paid to the French system of judicial control of the administration, the so-called system of special administrative courts and its contribution to the building of a democratic state of law. The introduction presents the basic notes on the administrative dispute and its significance. It then discusses the role of the State Council, the civil courts, administrative and appellate courts, administrative control authorities. This is followed by the analysis of the main institute administrative proceedings in French law. Paper closes with a discussion of the advantages and disadvantages of this system of administrative control and contribution in building democratic legal state in the European territory.

² This work is the result of the research project, „The position and role of the police in a democratic state“, which is implemented Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade 2012–2014.