

*Др Зоран Јовановић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
Др Стефан Андоновић, асистент са докторатом
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 342(497.1)

DOI: 10.46793/zbVU21.233J

УПРАВНО СУДСТВО ПРЕМА ВИДОВДАНСКОМ УСТАВУ

Резиме

Видовдански устав новоформиране Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца представља један од најзначајнијих споменика домаће и регионалне историје уставног права. Донет 1921. године, у циљу утврђивања основа државног и друштвеног уређења, Видовдански устав је садржао поједине одредбе које су и данас, 100 година касније, имплементирани или чекају на имплементацију у модерним Уставима. Овај Устав представља и један од најзначајнијих момената у стварању управног судства држава које су касније настале на простору Краљевине. Наиме, у литератури се наводи да уређењем управног судства, како је то учињено Видовданским уставом, долази до најзначајнијег периода у развоју управног судства (Србије) од оснивања 1869. године па све до Другог светског рата. У том погледу, као једну од најважнијих специфичности истичемо увођење двостепеног управног судства са значајним гаранцијама професионалности избора судија и саветника. Имајући у виду његов значај у историји управног судства, аутори ће у раду анализирати основне уставне норме у вези са правном природом и организацијом управног судства. Такође, истраживање ће обухватити и питање положаја судија управног суда и чланова Државног савета. Ради свеобухватније анализе, аутори ће поред уставних обухватити и релевантне одредбе Закона о Државном савету и управним судовима као и Уредбе о Државном савету и управним судовима који су усвојени убрзо након Видовданског устава – 1922. године.

Кључне речи: *Видовдански устав, управно судство, Државни савет, управни судови, управни спор.*

1. Уводне напомене

Судска контрола управе и управно судство настали су средином XIX века, као плод вишевековне борбе за ограничење самовоље управних власти и увођење принципа владавине права у државне оквире.¹ Процес увођења владавине права и стварања правне државе, између осталог, обухвата и ограничење управног деловања правним нормама, као и потребу за стварањем независног облика контроле управног деловања. Имајући у виду чињеницу да управни органи својим одлукама и радњама директно утичу на права, слободу и правне интересе учесника управног поступка, било је потребно установити и одредити орган који ће се налази ван управног система и који ће контролисати законитост њиховог рада.

Као адекватан одговор на такав захтев јавља се судска контрола рада и аката органа управе. „Потчињавање јавне власти (управе) судској контроли законитости једно је од највећих достигнућа правне државе“.² Она представља својеврсни „наставак“ управног поступка, у смислу (про)оцењивања законитости њеног рада и њених аката. Тако настају и посебни судови, управни судови, који у посебном судском поступку, управном спору, врше контролу законитости рада органа управе. На тај начин, управни судови обезбеђују да се рад органа управе одвија унутар и у складу са правним нормама које творе један правни поредак. Последично, као основна сврха постојања и вођења управног спора јавља се спречавање егзистенције незаконитих управних аката, њиховим поништавањем и укидањем, уз пружање смерница органима управе на који начин треба да исправе грешке и реше управну ствар на законит начин. Тиме се непосредно обезбеђује заштита појединачних права и интереса грађана и правних лица, а посредно и заштита целокупног правног поретка и јавних интереса друштва.

Како се у модерним државама одвија обиман управни рад који утиче на бројна права и интересе грађана, лако је разумети значај управног судства за законито и правилно одвијање друштвених токова. Имајући у виду значај управног судства за функционисање државе и друштва, повремено је потребно вратити се његовим зачецима како би се са почетне перспективе сагледали разлози увођења и потенцијално пронашли могући правци развоја.

Посматрајући из перспективе данашњег управног судства Републике Србије, можемо рећи да се један од историјски најзначајнијих периода у његовом развоју везује за први устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Због тога, овај рад ће бити посвећен питању управног судства према

¹ Ј. Јеринић. *Судска контрола управе*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд 2012, стр. 31.

² Р. Марковић, предговор монографији *Добра управа* (Д. Денковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 18.

„Видовданском уставу“, како би се дао омаж овом значајном историјском извору и пронашли евентуални трагови за будући развој данашњег управног судства.

2. Кратак осврт на значајније уставне моменте управног судства Србије и доношење Видовданског устава

„Управно судство у нашој земљи ума веома дугу традицију, која је првенствено везана за институцију Државног савета“.³ Први облици судске контроле управе се у Србији јављају већ у првом писаном уставу наше државе – Сретењском уставу из 1835. године, када је установљен Државни савет (Совјет државни),⁴ по угледу на истоимену институцију која је заживела у Француској неколико деценија раније, 1799. године.⁵ Ипак, тадашњи Државни савет није имао у потпуности правну природу управног суда, већ је имао и овлашћења која припадају управној грани власти, обједињавајући судску и управну функцију. Законско уређење Државног савета уследило је 1839. године, када је усвојен Закон о устројству Државног савета. У наредним годинама долази до активне нормативне делатности у вези са структуром и радом Државног савета, будући да су законске одредбе у вези са овим органом мењане изменама и допунама (1858. године), а убрзо након тога, 1861. године, долази и до усвајања новог Закона о државном савету. Овај период аутори означавају као претечу управног спора и судске контроле управе у Србији.⁶

Усвајање „Намесничког“ устава из 1869. године,⁷ донело је са собом и промене у погледу правне природе Државног савета. Овим уставом Државни савет је добио велики значај (посвећена му је читава глава устава – IV), будући да се због појединих задатака и послова који су му стављени у надлежност, може говорити о „формалном увођењу управног спора“ у Србији.⁸ Наиме,

³ М. Давинић, *Организација и деловање управних судова у новој држави*, Сто година од једињења – формирање државе и права (ур. Б. Беговић, З. Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, стр. 146.

⁴ Стварање управног судства у Србији је суштински везано за стварање Државног савета. В. Цуцић, *Управни спор туне јурисдикције – модели и врсте*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, стр. 238.

⁵ Д. Милков, *О управном спору у Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011, Нови Сад 2011, стр. 122.

⁶ Д. Милков, *исто* стр. 122. Ј. Ивановић, „Историјски развој управног судства Србије“, Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869-2019., Управни суд Републике Србије и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, стр. 48.

⁷ Текст Намесничког устава из 1869. године, доступан је на: <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Namesnicki-ustav-iz-1869.pdf>

⁸ Д. Милков, *нав. дело*, стр. 122.

један од послова у надлежности Државног савета односио се на „разматрање и решавање жалби против министарских решења у спорним административним питањима“ што јасно говори о судској контроли органа управе.⁹ Годину дана након усвајања Намесничког устава усвојен је Закон о пословном реду у Државном савету,¹⁰ који је дефинисао управни, односно административни судски спор као „спор између приватног лица с једне и управне власти с друге стране, а постоји онде где је наредбом или решењем управне власти право приватног повређено противно законих овлашћења...“.¹¹

Наредни устав на овим просторима био је Устав Краљевине Србије из 1888. године.¹² И поред одређених промена у погледу начина избора чланова Државног савета, њихове позиције, обавезности решења и проширења надлежности,¹³ правна природа Државног савета остала је у највећем делу неизмењена. Слична позиција задржана је и у „Априлском уставу“ из 1901. године, где је као основна функција Државног савета задржана функција управног суда.¹⁴ Већих промена није било ни у Уставу из 1903. године.¹⁵

Крај Првог светског рата донео је нове друштвене и државне околности које су проузроковале и стварање нове државе на Балканском полуострву. Наиме, у име свог оца, краља Петра I Карађорђевића, регент Александар I Карађорђевић је прогласио Уједињење Србије са земљама независне државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца.¹⁶ Нова држава, захтевала је и нови највиши општи правни акт који ће уредити основне односе у држави, организацију власти и овлашћења државних органа и одговорити на захтеве нове друштвене реалности.

У ту сврху усвојен је Устав Краљевине Срба Хрвата и Словенаца, који је проглашен дана 28. 06. 1921. године, на Видовдан, по чему и носи колоквијални назив, „Видовдански“ устав¹⁷. Овај акт не представља само први Устав новостворене Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, већ и један од најзначајнијих момената у стварању домаћег управног судства. Због тога се у

⁹ Вид. чл. 90, Намесничког устава.

¹⁰ Закон о пословном реду у Државном савету, *Српске новине* бр. 127/1870 и 128/1870.

¹¹ Вид. чл. 35, Закона о пословном реду у Државном савету.

¹² Устав за Краљевину Србију, *Српске новине*, бр. 282/1888.

¹³ Ј. Ивановић, *нав. чланак*, стр. 43-44.

¹⁴ Устав, *Српске новине* бр. 76/1901.

¹⁵ Устав за Краљевину Србију, *Српске новине* бр. 127/1903.

¹⁶ Вид. Архив Југославије, Прводецембарски акт – Прокламовање Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца (Адреса Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба и Одговор престолонаследника Александра, 1. Децембар 1918. год.). Доступно на: http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-cyrillic/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/prvodecembarski_akt.html

¹⁷ Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 142. од 28.06.1921. године.

литератури и наводи да је са његовим усвајањем „започео најзначајнији период у развоју управног судства од оснивања 1869. године и који је трајао све до Другог светског рата“.¹⁸

3. Подела власти према Видовданском уставу и положај Државног савета

Како бисмо разумели значај Видовданског устава по питању управног судства, потребно је учинити осврт на положај и однос државних власти према овом Уставу. Видовдански устав је установио јединствен правни поредак који се заснива на начелима унитаризма и централизма,¹⁹ што је подразумевало унификавање свих правних система земаља и области које су твориле Краљевину. Јединственост система подразумевала је и поделу основних грана власти. У оквиру Видовданског устава предвиђена је трипартитна подела грана власти на законодавну, извршну и судску.²⁰ Законодавну грану власти заједнички су вршили Краљ и Народна Скупштина. Иако део законодавне гране власти, Краљ је заједно са Министарским саветом, кога су чини сви министри. Прецизније речено, Краља је преко министара вршио управну грану власти и одлучујуће утицао на политички живот.²¹ На крају, судску власт су вршили судови, који су своје пресуде изрицали не у име народа, већ у име Краља.²²

Већ на први поглед се може уочити да Државни савет више није позициониран у оквирима законодавне, нити управне гране власти, као што је то био случај са неким од претходних устава на овим територијама. Ипак, Државни савет је пронашао своје место и у Видовданском уставу. Са номотехничког аспекта може се уочити једна занимљивост. Наиме, одредбе које се односе управно судство, односно Државни савет и управне судове, налазе се у оквиру дела Видовданског устава који је насловљен „Управна власт“. Поред ових органа, одељак „Управне власти“ Видовданског устава садржи и норме у вези са положајем и радом Министарског савета, министара и самоуправних јединица, као чисто извршним, односном управним органима. На основу тога се може рећи да је у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца из

¹⁸ Ј. Ивановић, *нав.*, чланак, стр. 48.

¹⁹ С. Гргић, *Управа у Савској бановини (1929.-1939.) – између државног централизма и субсидијарности*, (докторска дисертација), Свеучилиште у Загребу, Загреб 2014, стр. 65.

²⁰ И поред поделе власти, Видовдански устав је највише права дао владару, тј. Краљу. С. Гргић, *исто*, стр. 65.

²¹ Л. Перовић, *Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (1918-1929)/ Краљевина Југославија (1929-1941): настанак, трајање и крај*, Београд 2015, стр. 13.

²² Вид. чл. 45-48, Видовданског устава.

1921. године, створена двојна природа управног судства, која била делом управне (административне), а делом судске природе.²³

Управна, односно административна природа Државног савета огледала се у његовим надлежностима, односно задацима, по којима је овај орган решавао о актима (управне природе) за које је потребно његово одобрење по посебним законима. Поред тога, Државни савет је вршио надзор над самоуправним јединицама, решавао сукобе надлежности између државних управних власти, државних и самоуправних власти и решавао о другим питањима за које је предвиђено да ће посебним законима бити стављена у његову надлежности.²⁴

И поред ових овлашћења која му дају управну природу, не може се говорити о томе да је управно судство било у потпуности део извршне, тј. управне гране власти.²⁵ Такву тезу не оправдава само термин „судство“ у његовом називу, већ и други задаци из његове надлежности, али и начин избора судија управних судова. У новој организацији управног судства „Државни савет више није тек на последњем месту управни суд. Напротив, решавање управних спорова, и то у другом степену, постаје његова основна улога“.²⁶ О томе сведочи и члан 102. Видовданског устава по коме је предвиђено да се „за спорове управне природе установљавају управни судови“. Уз то, судије управних судова биране су на функцију на исти начин као и судије других редовних судова. У вези са њима, предвиђено је да судије свих судова уживају сталност на својој функцији и да не могу бити лишени звања судије из било ког разлога, осим ако разрешење није утврђено пресудом редовног суда или дисциплинском пресудом Касационог суда.²⁷ На тај начин, и поред управних овлашћења, Државним саветом у Видовданском уставу претеже природа судске гране власти.

4. Структура и организација управног судства према Видовданском уставу

У вези са судством, а посебно посматрајући са аспекта судске контроле рада управе, можемо рећи да једно од највећих достигнућа Видовданског устава представља увођење двостепеног управног судства, које до тада није постојало у домаћим правним системима. Двостепено управно судство према Видовданском уставу састојало се од Државног савета и управних судова. Као један од основних разлога увођења оваквог облика управног судства, у

²³ Л. Костић, *Административно право (Сабрана дела)*, Београд 2000, стр. 677.

²⁴ Вид. чл. 103, Видовданског устава.

²⁵ М. Давинић, *нав. чланак*, стр. 152.

²⁶ Р. Радошевић, *Организација управног судства*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 3/2014, Нови Сад 2014, стр. 417.

²⁷ Вид. чл. 112, ст. 1, Видовданског устава.

литератури се истиче да је задржавање Државног савета, уз предвиђање управних судова, представљало неопходност имајући у виду величину новоформиране државе и потребу за одређеним степеном распоређивања надлежности Државног савета.²⁸

Треба поменути да је нормативно решење у вези са двостепеношћу управног суда било авангардно. Наиме, двостепеност управног судства не постоји ни у позитивно-правном законодавству Републике Србије. У стручној јавности је пре извесног времена исказана, па и формализована тежња „повратку“ у двостепеност, чиме би се оживело раније прихваћено и свакако напредно решење. Наиме, Акционим планом за спровођење Националне Стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године,²⁹ одређене су смернице, мере и активности за спровођење Стратегије, које између осталог, указују и на потребу формирања нормативног оквира за увођење двостепеног управног судства кроз измену Закона о уређењу судова и измену Закона о управним споровима.³⁰ Таква идеја свој ослонац налази и у Уставу РС,³¹ који предвиђа да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.³² Ипак, до тренутка настанка овог рада, двостепено управно судство није добило свој позитивно-правни оквир, те постоји само као стратешки исказана тежња Републике Србије. У том правцу Видовдански устав може да послужи као узор и пример квалитетне нормативне праксе у вези са двостепеним управним судством.

Одредбе Видовданског устава у вези са управним судством конкретизоване у посебним прописима већ наредне године, што говори о важности ових тема за друштво и новоуставнољену државу. Прво је у мају 1922. године, усвојен је Закон о Државном савету и управним судовима.³³ Значај овог закона налази се у чињеници да је у њему прихваћен принцип одвојености судске и управне власти, и поред специфичне природе Државног савета. Како се наводи, „то значи да је управно судство издвојено из активне

²⁸ Д. Миловановић, *Предмет управног спора*, Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869-2019., Управни суд Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, стр. 90.

²⁹ Акциони план за спровођење Националне Стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20za%20sprovodjenje%20Nacionalne%20strategije%20reforme%20pravosudja%201.pdf>

³⁰ Вид. Стратешке смернице 5.1.3.: Увођење довстепености управног судства, стр. 32 Акционог плана за спровођење Националне Стратегије реформе правосуђа за период 2013-2018. године.

³¹ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

³² Чл. 36, Устава РС.

³³ Закон о Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 111 од 22.05.1922. године.

администрације и да између активне управе и управног судства нема хијерархијског континуитета, тј. да су то две засебно организоване власти, са одвојеном надлежношћу.³⁴ Недуго након Закона о Државном савету и управним судовима, донет је и други значајан пропис у вези са управним судством - Уредба о Државном савету и управним судовима.³⁵ Ова Уредба је додатно конкретизовала уставне и законске одредбе у вези са материјом управног судства.

4.1. Државни савет према Видовданском уставу

Државни савет је суштински представљао највиши управни суд, односно Врховни управни суд. Опреза ради, треба напоменути да Државни савет није био највиши суд у Краљевини, већ је то био јединствени Касациони суд Краљевине Југославије чије се седиште налазило у Загребу, чији је основни задатак био да води рачуна о „правилној и једнообразној“ примени материјалног и процесног права, имајући у виду различите правне системе и праксу земаља које су ушле у састав нове државе.

Државни савет је бројао 30 чланова. Механизам избора чланова Државног савета састојао се како од постављања, тако и од избора, што је последица дуалитета најважнијих државних функција. Наиме, прву половину, односно 15 чланова Државног савета постављао је Краљ. Краљ није био у потпуности слободан у избору, будући да је био ограничен бирањем са листе кандидата од 30 лица која су предложана од стране Народне скупштине. Друга половина од 15 чланова бирала се на исти начин, само у обрнутом смеру. Краљ је Народној скупштини достављао листу од 30 чланова, са које су посланици бирали половину. На тај начин уважен је ауторитет Краља, али је уједно и ограничена његова апсолутна власт, имајући у виду да су представници народа, народни посланици, учествовали како у предлагању, тако и у избору кандидата за чланове највишег управног суда у земљи.

Видовдански устав је предвидео да ће се попуњавање упражњених места државних саветника ближе одредити посебним законом „који може од горњег принципа и одступити“.³⁶ Таква формулација уставотворца је прилично интригантна, будући да оставља доста простора за накнадна подешавања у начину избора чланова Државног савета и то у складу са фактичким стањем моћи одређене гране власти. Поред тога, ово није уобичајена уставна формулација, будући да устав, као највиши општи правни акт, треба да установи

³⁴ Љ. Радовановић, Б. Протић, *Из управно-судског поступка*, Београд 1928, стр. 7, наведено према: С. Лилић, *Управно право и Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 563, фуснота 1227.

³⁵ Уредба о Државном савету и управним судовима, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 196 од 06.09.1922. године.

³⁶ Вид. чл. 103, ст. 1, Видовданског устава.

основне принципе и начела уређења свих власти, од којих се не треба одступати прописима ниже правне снаге.

На функцију члана Државног савета није могло бити постављено, односно изабрано било које лице. Значај институције Државног савета повлачила је за собом неопходну стручност и искуство, како би кандидат могао да буде постављен на ту функцију. Пре свега, да би одређено лице могло да буде изабрано на место саветника била му је неопходна одговарајућа диплома факултета. У вези са овим условом, сачињен је интересантан однос, па је тако 2/3 саветника бирано са дипломом правног факултета, док је 1/3 чланова имала дипломе других факултета. Разлог избора чланова савета који немају диплому правног, већ неког другог факултета, вероватно лежи у природи административног спора, односно великом броју друштвених односа у којима одлучују органи управе, због чега је неопходно стручно знање из појединих области.

Поред факултетске дипломе, саветници су морали да поседују и одговарајуће радно искуство. Неопходан услов био је да су радили у државној служби или да су имали искуство „јавног рада“ у трајању од најмање 10 година. Под јавним пословима требало би подразумевати обављање било које функције у некој од претходних држава. На тај начин, било је обезбеђено учешће стручних и искусних кадрова у раду Државног савета.

Једна од основних карактеристика Државног савета, која је последица саме природе судске власти, односила се на сигурност положаја државних саветника. Непремостивост и сталност функције члана Државног савета представљала су основна начела на којима се заснивао правни положај државних саветника. Сталност члана савета заснивала се на одредби да су чланови савета морали бити пензионисани једино у случају да оболе, тако да не могу да врше своју дужност или у случају када наврше 70 година живота. Треба поменути да су чланови Државног савета били изједначени са председницима Касационог и Апелационог суда, за разлику од осталих судова који су могли да буду у служби до навршетка 65 године живота.³⁷ Сталност чланова Државног савета, али и судија управних судова трајала је све до доношења Закона о изменама и допунама Закона о државном савету и управним судовима од 08. јануара 1929. године.³⁸

Преостале део структуре и организације Државног савета обележен је бројем шест (6), којом је уједно обележена и читава спољна организациона структура управног судства. Наиме, Државни савет је био организован у шест (6) одељења, а свом саставу је имао шест (6) првих и шест (6) других секретара, као и шест (6) писара, од којих су сви морали да имају завршен правни факултет.³⁹ Захтевом да

³⁷ Упор. чл. 112, ст. 5, Видовданског устава.

³⁸ М. Давинић, *Правна средства у управном спору*, Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869-2019., Управни суд Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, стр. 235.

³⁹ Ј. Ивановић, *нав. чланак*, стр. 49.

и ова лица поседују диплому правног факултета, потврђује чињеницу о великом значају и начелној стручности Државног савета.

Одлуке Државног савета доносиле су се на седницама одељења које нису биле отворене за јавност. Одељење се састојало од непарног броја чланова савета и чинило га је пет (5) чланова. Седницама је председавао председник, односно потпредседник. Имајући у виду велики број чланова Државног савета и пропорционално доста већа, јавила се бојазан за неуједначено тумачење и одлучивање. Због тога је предвиђена и општа седница Државног савета, чија решења су била обавезна за сва одељења, а уз то су и публикована у „Службеним новинама“. Како се наводи „практично, она су била обавезна за управне судове и за органе управе, јер су сви знали да ће им пресуде или решења, ако су противна решењима опште седнице, бити поништена од стране Државног савета.“⁴⁰

Као највиши управни суд решавао је у споровима управне природе и о жалбама против указа и министарских решења у првом и последњем степену. Такође, Државни савет је решавао и актима управне природе за које је било потребно његово одобрење по посебним законским текстовима. Поред чисто судске надлежности, Државни савет обављао је и надзорну власт над самоуправним јединицама и решавао сукобе надлежности између државних управних власти и сукобе државних и самоуправних власти.⁴¹ Поред тога, Видовданским уставом остављена је могућност да се посебним законима, у надлежност Државног савета стави и одлучивање о другим питањима.

4.2. Управни судови

Други део управног судства, поред Државног савета, представљали су управни судови. Видовданским уставом јасно је указано на независност судске гране власти тиме што је прописано да „у изрицању правде они не стоје ни под каквом влашћу но суде по законима“.⁴²

Организационо посматрано, Видовдански устав је поставио темеље за формирање шест првостепених управних судова. За Србију и Војводину је предвиђен првостепени управни суд са седиштем у Београду, за Јужну Србију у Скопљу, за Далмацију и Црну Гору у Дубровнику, за Словенију у Цељу, за Хрватску и Славонију у Загребу и за Босну и Херцеговину у Сарајеву. У позним фазама примене Видовданског устава, тачније 1939. године, основан је Управни суд са седиштем у Новом Саду који је укинут само две године касније. Треба поменути и чињеницу да је исте године Уредбом о Управном суду у Загребу

⁴⁰ С. Лилић, *нав. дело*, стр. 564.

⁴¹ Вид. чл. 103, ст. 5, Видовданског устава.

⁴² Чл. 109, ст. 2, Видовданског устава.

првостепени управни суд у Загребу прерастао у Врховни управни суд који је имао надлежност за територију Бановине Хрватске.⁴³

За разлику од Државног савета, управни судови су своје одлуке доносили у одељењима која су бројала три члана. Као и у случају чланова Државног савета, за судије управних судова предвиђени су посебни услови који су се односили на стручност и радно искуство. Што се тиче стручности, за судије управних судова могла су да буду изабрана само лица која су завршила правни факултет. Са друге стране, за избор судије било је неопходно 8 година радног искуства у судској, управној или правозаступничкој улози. Уочавамо да је овај услов нешто другачије и прецизније постављен у односу на услов који се односи на потребно искуство за члана Државног савета. За председнике управних судова предвиђен је нешто оштрији услов, па је захтевано 10 година радног искуства.

Судије су уживале сталност функције и могле су бити премештене на друго место само на основу свог пристанка. Поред тога, судије су уживале и имунитет у свом раду, па судија није могао да буде тужен за свој судијски рад, без одобрења Апелационог суда.⁴⁴ Судије су могле да врше службу до навршетка 65. године живота.

5. Закључна разматрања

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца из 1921. године, познат под називом Видовдански устав, представљао је нормативни основ друштвеног и државног уређења нове државе на увек немирним просторима Балкана. И поред тога што је усвојен након завршетка Првог Светског рата, у специфичним друштвеним околностима, Устав је садржао важна демократска решења која се могу наћи и у савременим демократијама и уставима.

Посебно занимљив и важан аспект овог Устава представља уређење позиције и улоге управног судства у новој држави. Као одговор на пространу и велику државу, нову административну поделу и потребу за уједначавањем права, Видовдански устав подарио је историји управног судства на овим просторима двостепено управно судство. Засигурно, двостепено управно судство представља важан корак у разумевању управног рада, управног поступка и управног спора. Установљавањем Државног савета и управних судова омогућена је ефикаснија и квалитетнија контрола законитости рада органа управе и самоуправе у тадашњој држави.

Поред двостепености, истакли бисмо и значај норми које су се односиле на неопходне услове стручности и искуства неопходних за обављање функције члана Државног савета и судије управног суда. Стручност и искуство представљали су

⁴³ Ј. Ивановић, *нав, чланак*, стр. 50-51.

⁴⁴ Чл. 112, ст. 2, Видовданског устава.

својеврсну гаранцију квалитета рада ових институција и на тај начин давали поверење у исправност њихових одлука.

Имајући све то у виду, можемо закључити да су одредбе Видовданског устава које се односе на двостепеност управног судства, са једне, и стручност и искуство неопходне за функцију саветника и судија, са друге стране, важни подсетници, али и водиле у стварању будућег управног судства, због чега овај рад тежи да буде скроман допринос и мали омаж у сагледавању постојећих и стварању будућих норми у вези са управним судством.

*Zoran Jovanović, Ph.D, Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac
Stefan Andonović, Ph.D, Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac*

ADMINISTRATIVE JUDICIARY ACCORDING TO THE VIDOVDAN CONSTITUTION

Summary

The Vidovdan Constitution of the newly formed Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes is one of the most important monuments of regional history of constitutional law. Adopted in 1921, in order to determine the basic principles of state and social organization, the Vidovdan Constitution contained certain provisions that are still acceptable today 100 years later. Moreover, the Vidovdan Constitution represents one of the most important moments in the creation of the administrative judiciary of the states that later emerged in the territory of the Kingdom. Namely, the literature states that the organization of the administrative judiciary, provided by the Constitution, leads to the most significant period in the development of the administrative judiciary (in Serbia) from its founding in 1869 until the Second World War. In this regard, as one of the most important aspects, authors emphasize the introduction of a two-tier administrative judiciary, with significant guarantees of professionalism in the selection of judges. Having in mind its significance in the history of the administrative judiciary, the authors will analyze the basic constitutional norms regarding the legal nature and organization of the administrative judiciary. Also, the research will include the issue of the position of judges of the administrative court and members of the State Council. In addition to the constitutional provisions, paper gives mentions to relevant provisions of the Law

on the State Council and Administrative Courts, as well as the Decree on the State Council and Administrative Courts adopted shortly after the Vidovdan Constitution.

Keywords: *Vidovdan Constitution, administrative judiciary, State Council, administrative courts, administrative dispute.*