

НОВИНЕ У ПРАВУ НА ПРИСТУП СУДУ У АУСТРИЈСКОМ УПРАВНОМ СПОРУ

Апстракт

У раду се истражује утицај стандарда у области права на приступ суду у управном спору на промене организације и функционисања управног судства у Аустрији. Ауторка идентификује стандарде права на приступ суду у управном спору настале у пракси Европског суда за људска права. Потом се врши приказ главних одлика управног спора на основу Закона о Управном суду од 1985. године који је послужио као модел регулисања југословенског управног спора. Циљ рада је да укаже на превазиђеност модела на коме је заснован српски управни спор и пружи смернице за реформе у области управно-процесног права.

Кључне речи: *право на приступ суду, управни суд, управни спор, Аустрија, Европски суд за људска права.*

1. Уводне напомене

Организација и функционисање судске контроле управе у Аустрији која је постојала од средине осамдесетих година двадесетог века, послужила је као модел за успостављање управног судства и управног спора у бившој Југославији. Хрватска је још 1977. године добила свој управни суд као суд посебне надлежности, док у Србији (посебан) Управни суд функционише од јануара 2010. године, задржавајући стару праксу упркос променама која намећу одређена

¹ Адвокат Комитета правника за људска права: mail: k.golubovic@yucom.org.rs

нова решења. Једногласна теоријска критика модела² и предлози институција Европске уније да се напусти постојећи модел у Хрватској, одлучујуће су деловали на доношење и решења новог Закона о управним споровима од 2010. године. На потребу промене указивала је чињеница да се Аустрија већ дуго припремала да напусти сопствени систем, иако је имао чврсту основу у уставним одредбама. Разлог промене регулације аустријског управног спора лежи у усклађивању права на приступ суду у управном спору са достигнутим европским стандардима. Проблеми у остваривању права на приступ суду у аустријском управном спору најбоље се могу сагледати упоређивањем европских стандарда у оквиру права на приступ суду поводом управног поступања, с једне стране, и главних одлика аустријског управног спора, с друге стране.

2. Европски стандарди у оквиру права на приступ суду поводом управног поступања

Анализом праксе Европског суда за људска права уочава се да приступ суду поводом управног поступања може бити повређен на неколико начина: 1) непостојањем „суда”, односно непостојањем потпуне или довољне надлежности „суда”³; 2) на основу прописа којим се потпуно искључује судска контрола за поједине врсте спорова⁴; 3) на основу прописа, којим се потпуно искључује судска

² В.: D. Medvedović, „Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled“, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, *Narodne novine*, Zagreb 2004., 35.; I. Borković, „Upravno sudovanje i upravni spor u Hrvatskoj u vremenu od 1990. do danas“, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002.*, *Narodne novine*, Zagreb 2004., 44.; I. Koprić, „Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije“, *Hrvatska javna uprava, god. 6., br. 1.*, Zagreb 2006., 232.

³ Брајан против Уједињеног краљевства (*Bryan v. the United Kingdom*), представка бр. 19178/91, пресуда од 22. новембра 1995., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57954>, 04.06.2015; Плаци против Италије (*Placi v. Italy*), представка бр. 48754/11, пресуда од 21. јануара 2014., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140028>, 04.06.2015; Равон и други против Француске (*Ravon et Autres c. France*), представка бр. 18497/03, пресуда од 21. фебруара 2008., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85184>, 04.06.2015; Тижи Тсфajo против Уједињеног Краљевства (*Tiga Tsfayo v. United Kingdom*), представка бр. 60860/00, пресуда од 14. новембра 2006., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77995>, 04.06.2015; Бајшер против Аустрије (*Baischer v. Austria*), представка бр. 32381/96, пресуда од 20. децембра 2001., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60000>, 04.06.2015; Штајнингер против Аустрије (*Steininger v. Austria*), представка бр. 21539/07, пресуда од 17. априла 2012., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110483>, 04.06.2015; Јулијус Клојбер Шлахтоф и други против Аустрије (*Julius Kloiber Schlachthof GmbH and others v. Austria*), представке бр. 21565/07, 21572/07, 21575/07 и 21580/07, пресуда од 4. априла 2013., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-118045>, 04.06.2015.

⁴ Бацковић против Србије, представка бр. 47997/06, пресуда од 7. фебруара 2012., “Службени гласник РС”, бр. 13/2012.

контрола непризнавањем страначке легитимације лицима чије је право повређено или угрожено⁵; 4) применом прописа од судова који непропорционалним формалистичким тумачењем процесних прописа ускраћују судску контролу⁶; 5) непостојањем разлога о одлуци којом се утиче на грађанска права, обавезе или кривичне оптужбе⁷; 6) неразумно високим трошковима поступка⁸.

Најбогатија пракса развила се поводом стандарда у погледу обима надлежности управног суда. Обим надлежности управног суда условљен је поимањем функција управног суда и управе. Тамо где су законска решења дуго била заснована на строгој подељености ових функција, често и без обзира на законске промене, управни судови имају узак обим надлежности. Дакле, поводом управног поступања, повреда права на приступ суду може бити последица *уског обима контроле над управним актом*. Контрола одлуке у управним стварима често је ограничена само на правна питања. Таква ситуација некад проистиче из законских одредаба и тада говоримо о *ex lege* непотпуној судској контроли управе. Процена „довољне контроле суда” и обима надлежности зависи од тога да ли се контрола врши поводом управног поступања које се сматра кривичном оптужбом, које постоји онда када се у управном поступку доноси одлука којом се утврђује обавеза која има карактер кривичне санкције, пре свега када је сврха утврђене обавезе кажњавање и одвраћање, и када је таква “казна” по странку у поступку озбиљна. Европски суд за људска права је без објашњења заузео став да се у таквим случајевима увек захтева потпуна контрола управног суда. С друге стране, у управном праву постоје одређене области у којима је неопходно да управни судови дозволе пуну примену дискреционих овлашћења управе. Тако, приликом одлучивања која подразумевају решавање компликованих техничких питања, дипломатских питања, те у случајевима у којима постоје легитимно право државе да држи у тајности разлоге одлуке, управа не може бити потпуно контролисана од судске власти.

⁵ *Јуришић и Колегијум Мехрери против Аустрије (Jurisic and Collegium Mehrerau v. Austria)*, представка бр. 62539/00, пресуда од 27. јула 2006., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76491>, 04.06.2015; *Карин Андерсон и други против Шведске (Karin Andersson and others v. Sweden)*, представка бр. 29878/09, пресуда од 25. септембра 2014., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146399>, 04.06.2015.

⁶ *Мајски 2 против Хрватске (Majski v Croatia)*, представка бр. 16924/08, пресуда од 19. јула 2011., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105707>, 04.06.2015.

⁷ *Јанаквијев против Бугарске (Yanakiiev v. Bulgaria)*, представка бр. 40476/98, пресуда од 10. августа 2006., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76682>, 04.06.2015.

⁸ *Серап Демирци против Турске (Serap Demirci v. Turkey)*, представка бр. 316/07, пресуда од 10. јануара 2012., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108409>, 04.06.2015.

У потрази за флексибилним приступом, у случају Брајан, Европски суд је заузео став да потпуна надлежност суда у споровима поводом одлука тела јавне управе представља надлежност да се приступи случају на начин који природа случаја захтева, у складу са захтевима „демократски одговорне и ефективне јавне управе”. У том контексту, Суд оставља државама шире поље слободне процене у неким областима него у другим.

Судска контрола аката управе, којим се одлучује или посредно утиче на грађанско право, која је ограничена на правилну примену права јесте „довољна контрола” у случајевима у којима је за одлучивање потребно професионално и стручно знање или искуство, као и у случајевима када се управни акт доноси на основу дискреционих овлашћења ради остваривања јавног интереса.⁹ Дакле, обим надлежности судова може бити условљен природом предмета. У том смислу, може се десити да је предмет контроле такав да, према својој природи, не дозвољава контролу од стране суда. Реч је о таквим предметима, у којима сам суд нема довољно знања ни искуства да би могао да их реши. Уколико се у управном спору суд искључиво ослања на мишљење и налаз вештака, вештаци постају *de facto* „суд”. Да би се суд који се потпуно ослања на мишљење вештака квалификовао као суд који има довољну контролу, неопходно је да вештаци на које се ослања буду такође независни. У супротном, не може се сматрати да суд има „довољну контролу”.¹⁰

Европски суд за људска права захтева потпуну судску надлежност у свим оним случајевима у којима се у управном поступку ограничава слобода гарантована међународним људским правом. Такође, то важи и за права са инхерентним ограничењима, као што је право на поштовање приватног и породичног живота. Дакле, потпуна контрола суда над управом захтева се у предметима у којима интерес појединца несумњиво претеже над јавним интересом. Тако, да би ометање права на поштовање приватног и породичног живота ради утврђивања пореске обавезе било у складу са дозвољеним ограничењима права предвиђених чланом 8 Европске конвенције, ометање треба да буде предвиђено законом, легитимно и неопходно у демократском друштву. У том смислу, управа приликом ометања мора да се води начелом пропорционалности, а само ометање мора да буде одређено, спроведено и завршено тако да омогућава судску контролу не само законитости, већ и легитимитета

⁹ Брајан против Уједињеног краљевства (*Bryan v. the United Kingdom*), представка бр. 19178/91, пресуда од 22. новембра 1995., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57954>, 04.06.2015.

¹⁰ Плаци против Италије (*Placi v. Italy*), представка бр. 48754/11, пресуда од 21. јануара 2014., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140028>, 04.06.2015.

и пропорционалности, односно неопходности поступања. Дакле, да би заштита од повреде права на поштовање приватног и породичног живота од управе била ефективна, лица чија су права угрожена морају да имају право на пуну ефективну судску контролу чињеничног стања и примене права, како у погледу законитости акта, тако и у погледу управних радњи које су предузете на основу тог акта. То даље значи да је право на приступ суду обезбеђено искључиво ако је судска контрола управе пуна.¹¹

Потпуна судска контрола се захтева када одлука у управној ствари не захтева специјалну експертизу нити ју је донело специјализовано тело, и само се посредно односи на остварење јавног интереса који процењује демократски одговорно тело јавне власти.¹²

Наведени примери показују да поједине врсте предмета претпостављају строже захтеве у погледу овлашћења суда од оних која су прихватљива у области управног права: у таквим случајевима, управни суд треба да има надлежност да надгласа управну одлуку и да донесе коначну одлуку у спору, односно надлежност да сам реши управну ствар.

3. Главне одлике претходног управног спора у Аустрији

Главне одлике управног спора у Аустрији који је регулисао Закон о Управном суду из 1985. године биле су једностепеност управног спора, уско одређен предмет спора, одсуство усмене расправе и ограничен обим контроле управног акта.

Једностепени управни спор са јединственим управним судом је одлика која је дуго раздвајала аустријски модел управног судства од других европских модела. Управни суд са седиштем у Бечу био је уставна категорија,¹³ а основан је 1876. године. Надлежност Управног суда је била одређена Уставом – да у првом и последњем степену одлучује о законитости управног акта. Овај систем имао је предност која се огледала у једноставном систему усклађивања судске праксе. Тако, у случају када је аустријски Управни суд сматрао да је потребно одступити од дотадашње судске праксе или ако се у спору утврдило да поводом одређеног питања постоји неусклађена судска пракса, одлука се доносила у тзв. „проширеном саставу судског већа”, које је одлучивало

¹¹ *Равон и други против Француске (Ravon et Autres c. France)*, представка бр. 18497/03, пресуда од 21. фебруара 2008., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85184>, 04.06.2015.

¹² *Тиги Тсфайо против Уједињеног Краљевства (Tiga Tsfayo v United Kingdom)*, представка бр. 60860/00, пресуда од 14. новембра 2006., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77995>, 04.06.2015.

¹³ Устав Аустрије (*Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)*), *StGBI. Nr. 450/1920*, чл. 130–136.

у саставу од девет судија. Када је Управни суд Аустрије намеравао да донесе одлуку која се разликује од одлуке која је донета у проширеном већу, тада је, такође, такву одлуку доносио у проширеном већу.¹⁴

Предмет управног спора је био одређен системом енумерације, чиме су из судске заштите искључени сви случајеви који се нису могли подвести под одредбу члана 130 Савезног устава. Управни спор се покретао због повреде субјективних права странке доношењем управног акта или због пропуштања тела јавне управе да у прописаном року донесе управни акт, односно у случају ћутања управе. Дакле, предмет управног спора у Аустрији су били само управни акти, али не и други акти управе. Управни спор се није могао водити у случају одбијања вршења одређене управне радње. Такође, како у Аустрији управни уговори немају посебан правни режим, све спорове у вези са уговорима који су закључени између тела јавне управе и приватних лица решавали су судови опште надлежности, као и спорове ради накнаде штете коју је проузроковала управа.

Други акти управе постали су, постепено, кроз праксу Уставног суда Аустрије, предмет уставне жалбе. Предмет аустријске уставне жалбе првобитно су били искључиво појединачни управни акти, а касније је проширен и на фактичке радње управе и појединачне мере, на пример мере приликом хапшења, мере у притвору, претресање стана, затварање пословних просторија и слично. Дакле, материјални акт управе може бити предмет уставне жалбе, али само ако је тим актом повређено уставом гарантовано право. То је укључено у измене **Устава** Аустрије из 1975. године.¹⁵

Системом енумерације, у Уставу Аустрије је одређена надлежност Уставног суда. Међутим, у неким случајевима, као што је право на удруживање и јавно окупљање, о истом управном акту поступак може водити и Уставни и Управни суд, у границама својих надлежности. Тако ће Уставни суд надзирати поштовање уставних права, а Управни суд примену закона. Стога у бројним случајевима разграничење надлежности Управног и Уставног суда у Аустрији зависи само од питања да ли је право које је приликом доношења управног акта повређено зајамчено Уставом или законом.¹⁶

Пред Управним судом поступак се углавном спроводио писменим путем.¹⁷ Правилима поступка било је предвиђено да,

¹⁴ D.Aviani, D.Đerđa, „Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, 1/2012, Split 2012.

¹⁵ Ј.Јеринић, „Могућности судске контроле управних радњи у правном систему Републике Србије”, *Правни инструктор*, Часопис за правну теорију и праксу, 39, Београд 2013, 57–59.

¹⁶ D.Đerđa, „Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 47, 1/2010, Split 2010, 65–92.

¹⁷ Закон о Управном суду (*Verwaltungsgerichtshofgesetz – VwGG*), *StF: BGBl, Nr: 10/1985*, чл. 36.

ако то странка захтева, Управни суд може одржати расправу, која је, по правилу, јавна.¹⁸ Уколико је сматрао да одлучујући разлози за коначну одлуку нису саопштени некој од странака, Управни суд је морао да саслуша странке.¹⁹

Према Закону о Управном суду²⁰ од 1985. године, у погледу обима контроле, било је предвиђено да Управни суд може да укине одлуку када нађе: 1. да је незаконита, на основу њене садржине; 2. да је донета од ненадлежног органа; 3. да је дошло до повреде правила поступка тако што је: а) надлежни орган утврдио чињенично стање, које је у погледу одлучних чињеница, контрадикторно у односу на садржину списка предмета или је б) на основу утврђених чињеница јасно да треба наставити испитни поступак у погледу битних питања или су в) правила поступка повређена у тој мери да је, у случају да су поштована, могла да буде донета другачија одлука.²¹ Уколико Управни суд не нађе да је одлука незаконита на основу недостатка надлежности или повреде правила поступка, он мора да испита оспорену одлуку на основу чињеница које је утврдио надлежни орган и у оквиру постављених жалбених навода и захтева. Дакле, Управни суд је одлучивао о правилној примени материјалног и процесног права, али није утврђивао нити је вршио контролу утврђеног чињеничног стања, због чега је имао искључиву касаторну функцију. Аустријски Управни суд, такође, није могао да врши контролу над применом дискреционих овлашћења.

4. Контрола права на приступ суду у аустријском управном спору

Право на приступ суду у аустријском управном спору једно је од најчешће постављаних питања пред Европским судом за људска права у Стразбуру, које је добило најконтроверзније одговоре. У пракси дугој пола века, пред Европским судом за људска права испитивани су најразличитији посебни управни поступци у погледу испуњености тог стандарда као и контрола управних одлука – у области административних прекршаја, издавања дозвола, регулисања парафискалних намета итд. Квалификација предмета управног спора

¹⁸ *Ibid.*, чл. 39 и чл. 40.

¹⁹ *Ibid.*, чл. 41.

²⁰ Закон о Управном суду (*Verwaltungsgerichtshofgesetz – VwGG*), StF: BGBl. Nr. 10/1985. О управном спору у Аустрији в. L. K.. Adamovich, B.-C. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer, Wien 1987, 444–462.

²¹ Закон о Управном суду (*Verwaltungsgerichtshofgesetz – VwGG*), StF: BGBl. Nr. 10/1985, чл. 42, ст. 2.

– управне ствари – као „кривичне оптужбе” и „грађанског права или обавезе” довела су до тога да се Управни суд, у неким случајевима сматра „судом” у смислу члана 6, става 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, а у неким не. При томе, ни у једном случају није заузет општи став као одговор на питање да ли Управни суд Аустрије представља суд у смислу члана 6, става 1. Како је истакао Европски суд за људска права, када се управни спор водио поводом „грађанског права или обавезе” Европски суд је повремено, као у случају *Обермејер*, давао негативан одговор, док је у другим, на пример, у случајевима *Зумтобел*,²² *Фишер*,²³ *Ортенберг*²⁴ дао позитиван одговор. Суд је, дакле, питање повреде права на суд увек процењивао од случаја до случаја, онда када је поступак завршен.²⁵

Пред Европским судом за људска права, у случају *Зумтобел*, подносилац представке је навео да су му повређена право на приступ суду са „пуном јурисдикцијом”²⁶ у поступку експропријације земљишта. Када је оцењивао да ли постоје те повреде, Суд је истакао да контрола управног акта од Управног суда мора бити оцењена у светлу чињенице да експропријација није заснована на дискреционом овлашћењу, већ да закон прописује јасне услове за њено спровођење.²⁷ Надлежност Управног суда је обухватала контролу испуњености тих услова. У томе се тај случај разликује од случаја *Обермејер* против Аустрије.²⁸ Такође, треба имати у виду да се пред Управним судом поставило само питање повреде поступка пред Покрајинском канцеларијом, тј. да ли је одбијањем саслушања независног стручњака повређено право на процесну равноправност.

У случајевима у којима је Европски суд констатовао да се Управни суд заправо бавио кривичном оптужбом, захтевала се потпуна

²² *Зумтобел против Аустрије* (*Zumtobel v. Austria*), представка бр. 12235/86, пресуда од 21. септембра 1993., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57847>, 04.06.2015.

²³ *Фишер против Аустрије* (*Fischer v. Austria*), представка бр. 16922/90, пресуда од 26. априла 1995., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57916>, 04.06.2015.

²⁴ *Ортенберг против Аустрије* (*Ortenberg v. Austria*), представка бр. 12884/87, пресуда од 25. новембра 1994., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57896>, 04.06.2015.

²⁵ *Новицки против Аустрије* (*Nowicky v. Austria*), представка бр. 34983/02, пресуда од 24. фебруара 2005., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68396>, 04.06.2015.

²⁶ *Обермејер против Аустрије* (*Obermeier v. Austria*), представка бр. 11761/85, пресуда од 28. јуна 1990., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57631>, 04.06.2015.

²⁷ Експропријација је по том закону могућа само у случају када постоји захтев за успостављање саобраћаја, заштиту животне средине и када постоји финансијска процена.

²⁸ *Обермејер против Аустрије* (*Obermeier v. Austria*), представка бр. 11761/85, пресуда од 28. јуна 1990., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57631>, 04.06.2015.

контрола управног суда. Тако је у случају Бајшер против Аустрије²⁹, Суд, позивајући се на случај Градингер против Аустрије³⁰, поновио: „Надлежност Управног суда мора бити оцењена у светлу чињенице да је суд у овом случају заседао у поступку који је кривичноправне природе у смислу Конвенције. Дакле, приликом одлучивања о постојању ‘приступа суду’ оцењује се да ли закон на основу кога је суд установљен предвиђа да судска контрола подразумева могућност контроле и укидања одлуке донете од нижестепеног тела по свим основама, односно по основу неправилно утврђеног чињеничног стања и погрешне примене права. С обзиром на то да Управни суд нема та овлашћења, не може се сматрати ‘судом’ у смислу Конвенције.“

5. Прва реформа у контроли управних аката

Као одговор на учестале пресуде Европског суда за људска права у погледу надлежности Управног суда Аустрије, измењен је Устав 1988. године.³¹ Уставним изменама, у свакој од девет савезних покрајина успостављено је независно управно веће (нем. *Unabhängige Verwaltungssenate* – UVS).³² Независна управна већа су тела јавне управе чија је надлежност контрола управних аката. Чланови већа су морали бити правници, а бирани су од покрајинских влада на период од најмање шест година или на неодређен период. Та већа су имала надлежност да испитују примену права и чињенично стање, те су, како у погледу независности, тако и у погледу обима надлежности, испуњавала захтеве аутономног концепта суда.

Истовремено са успостављањем независних покрајинских већа, измењен је Закон о управном поступку којим се инкорпорирају европски стандарди правичности садржани у праву на јаван поступак и право на јавну одлуку.³³

Независна управна већа успостављена су ради контроле поступака у којима се изричу управни прекршаји (осим у области

²⁹ *Бајшер против Аустрије (Baischer v. Austria)*, представка бр. 32381/96, пресуда од 20. децембра 2001., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60000>, 04.06.2015; Штајнингер против Аустрије (*Steininger v. Austria*), представка бр. 21539/07, пресуда од 17. априла 2012., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110483>, 04.06.2015; Јулијус Клојбер Шлахтоф и други против Аустрије (*Julius Kloiber Schlachthof GmbH and others v. Austria*), представке бр. 21565/07, 21572/07, 21575/07 и 21580/07, пресуда од 4. априла 2013., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-118045>, 04.06.2015.

³⁰ *Градингер против Аустрије (Gradinger v. Austria)*, представка бр. 15963/90, пресуда од 23. октобра 1995., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57958>, 04.06.2015.

³¹ Устав Аустрије од 1930. године са последњим изменама *BGBI. Nr. 684/1988*.

³² *Ibid.*, чл. 129.

³³ Закон о изменама Закона о управном поступку, *BGBI. Nr. 1990/366/358*.

савезних пореза). Осим те надлежности, она су вршила контролу над актима којима се изричу мандатне управне казне и наређења. Такође, у случајевима изричито одређеним законом, та већа су вршила контролу управних аката чији је предмет било утврђивање „грађанског права или обавезе”. Ипак, та већа нису имала општу надлежност за контролу управних аката.

Осим независних управних већа, у Аустрији су успостављене бројне специјализоване комисије које се баве контролом управе у одређеним управним областима (на пример, Комисија за контролу Телекома, Комисија за заштиту личних података, Управа за промет некретнина, дисциплинска већа и комисије за јавне службенике и слободне професије). Те комисије и већа, иако део јавне управе, сматрају се судом у смислу члана, 6 става 1 Европске конвенције, имајући у виду да су оне релативно независне од извршне власти.

Савезна канцеларија за набавке организована је као независан суд за јавне набавке. Иако члан 6 није примењив у области азила и пореском праву, постоји Суд за азил, успостављен 1. јула 2008. године, који је надлежан за све жалбе у стварима азила. У савезном пореском праву, постоји Независно финансијско веће, које је надлежно за случајеве у области савезних пореза.

6. Контрола права на приступ суду у управном спору након прве реформе

Европски суд за људска права оценио је да су успостављена независна управна већа суд у смислу члана 6, става 1 Европске конвенције. У случају Бајшер против Аустрије, који се водио због административног прекршаја по Закону о саобраћају на путевима, Суд је истакао да је Независно управно веће, имајући у виду начин оснивања већа (тј. да су закони којим се та већа установљавају и уређују донети на основу Савезног устава) и претходне случајеве,³⁴ независан суд. Међутим, за многе управне ствари није постојао суд који има пуну јурисдикцију у контроли управе. Уместо тога, постојао је систем жалби у управном поступку, у којем је савезни министар био контролни орган последње инстанце.

Непостојање пуне судске контроле у одређеним управним стварима, с једне стране, и истовремено ширење примене члана 6, става 1 на управни спор, ставиле су Аустрију у позицију да поново мења систем судске контроле управе. Систем енумерације за утврђивање надлежности независних покрајинских већа показао се

³⁴ *Хубнер против Аустрије (Hubner v. Austria)*, представка бр. 34311/96, одлука од 31. августа 1999., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-4722,04.06.2015>.

као лош, имајући у виду стално ширење примене члана 6 став 1 на посебне врсте управних спорова.

Утврђивање парафискалних намета само је једна од области која је системом енумерације искључена из надлежности независних покрајинских већа. Управо су се у тој области, 2006. године, догодиле бројне повреде европских стандарда правичности. Привредна друштва која се баве клањем стоке су на основу аустријског Закона о пољопривредном тржишту била обавезна да плаћају допринос чија је висина одређивана зависно од броја заклане стоке. Од Националног одбора за пољопривредно тржиште привредна друштва су добила обавештење да морају да плате допринос у опредељеном износу и доплату у износу од 10 до 60 процената од дугованог износа за доцњу. У тим предметима, Одбор је наредио компанијама да плате доплате, а савезни министар, као другостепени орган, одбио је жалбе на решења о плаћању. Како је Одбор јавноправно тело са повереним јавноправним овлашћењима, а министар управни и извршни орган, то ниједан од њих није „суд”.

Оцењујући обим надлежности у тим случајевима, утврђено је да се Управни суд и Уставни суд не могу сматрати судовима.

Уставни суд се не може сматрати „судским телом које има пуну јурисдикцију” у сврху наведеног поступка, који је, по природи, кривични,³⁵ без обзира на то што је у одређеним случајевима сматран судом у вези са грађанским поступцима.³⁶ „У овом случају, међутим, Управни суд има ограничену надлежност у контроли управних аката (...) и ЕСЉП је утврдио да је недовољна да би се могло тврдити да Управни суд задовољава захтеве стандарда независног суда при вршењу контроле над управним актима који имају природу ‘кривичне оптужбе’. Европски суд за људска права, дајући ову оцену, позвао се и на становиште аустријског Уставног суда да је ограничена контрола Управног суда над актима који имају карактер кривичне оптужбе недовољна у смислу Конвенције (...).”

³⁵ *Умлауфт против Аустрије (Umlauf v. Austria)*, представка бр 15527/89, пресуда од 23. октобра 1995., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57948>, 04.06.2015.

³⁶ *Паугер против Аустрије (Pauger v. Austria)*, представка бр. 16717/90, пресуда од 28. маја 1997., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58047>, 04.06.2015; *Куглер против Аустрије (Kugler v. Austria)*, представка бр. 65631/01, пресуда од 14. октобра 2010. године, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-100928>, 04.06.2015.

7. Најновије реформе уставног и законодавног оквира уређења управног спора

Важећи систем судске контроле управе успостављен је Савезним законом од 2012. године. Тим законом су предвиђене измене Устава Аустрије у поглављу које регулише организацију и функцију управног суда,³⁷ као и доношење и измена бројних савезних и покрајинских закона и прописа.

Када је реч о организацији судске контроле, систем предвиђа нових једанаест судова: по један управни суд за сваку покрајину, један савезни (Врховни управни суд) и један управни суд посебне надлежности (Савезни порески суд). Девет покрајинских судова опште надлежности врши судску контролу над управним актима, законитошћу управних радњи и законитошћу спровођења управних уговора покрајинске јавне управе која примењује савезне законе и покрајинске законе.³⁸ Савезним или покрајинским законима може бити предвиђено да ти судови решавају спорове о статусу и радним правима и обавезама јавних службеника.

Врховни управни суд је, у првом степену, надлежан за контролу управних аката које доносе савезни управни органи. Сва остала питања, у првом степену, решавају покрајински управни судови. Врховни управни суд, изузетно, суди у другом степену. Наиме, на одлуке покрајинских управних судова може се уложити жалба Врховном управном суду, који има надлежност да испитује правилну примену права у питањима од посебног значаја. Правна питања од посебног значаја су: 1) питања о којима су управни судови заузели друго становиште од оног које је заузео Врховни управни суд, 2) питања о којима не постоји судска пракса, 3) питања поводом којих постоје неусаглашени ставови у пракси. Осим тога, случајеви који се односе на ниске управне казне нису подобни за судску контролу пред Врховним управним судом.³⁹

Покрајински управни суд одлучује о томе да ли је дозвољена жалба поднета Врховном управном суду. Такав инструмент ограничења приступа Врховном суду преузет је из парничног поступка, са циљем да растерети врховни суд и да скрати поступак, с друге стране. Анализом тих одредаба може се закључити да Врховни управни суд има превасходно задатак да усклађује судску праксу, односно да обезбеди једнако поступање пред судом

³⁷ Устав Аустрије од 1930. године са последњим изменама од 2012. године, глава VII, чл. 129–136.

³⁸ *Ibid.*, чл. 130, ст. 1, т. 2.

³⁹ *Ibid.*

Покрајински управни судови суде, по правилу, као судије појединци или, ретко, у већу.⁴⁰ Управне судије имају своје судске службенике (*Rechtspfleger*) који могу, у одређеним случајевима, да донесу одлуку⁴¹ на коју се може уложити жалба судији.

Врховни управни суд суди, по правилу, у већу, седници или одборима. Савезни порески суд, који представља управни суд посебне надлежности, суди у области јавних пореза и обавеза које одређују савезни порески органи.

Уставном суду се може поднети жалба против одлуке управних судова, у случају повреде људског права гарантованог Уставом и случају примене неуставног закона или неуставне наредбе.

8. Нова правила поступка у управном спору

У Аустрији је, на савезном нивоу, донет Закон о управном спору⁴², који примењују управни судови и Савезни управни суд. Нова правила поступка се заснивају на правилима која су примењивала независна покрајинска већа, уз неке новине. Прва новина је да је продужен рок за подношење тужбе управном суду са две на четири недеље. С друге стране, у случају ћутања управе, рок је остао неизмењен. Управни суд испитује управни акт у оквиру навода тужбе и тужбеног захтева.

Не постоји обавезно заступање адвоката, док је накнада трошкова поступка могућа само у случају успеха у спору поводом управног акта који је непосредно извршив. С друге стране, гарантовано је право на правну помоћ која се остварује према правилима која важе у парничном поступку.

Правила Закона о општем управном поступку примењују се у испитном поступку, осим уколико нису донета посебна правила.⁴³ Такође, проширена је надлежност првостепеног суда да донесе одлуку о привременој мери.

Када је у питању систем који би требало да спречи повреду права на суђење у разумном року, у Аустрији важи превентивни систем. Врховни управни суд може да нареди управном суду да убрза доношење одлуке у случају да постоји опасност повреде права на суђење у разумном року, али не може донети одлуку уместо управног суда.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Устав Аустрије од 1930. године са последњим изменама од 2012., чл. 135а.

⁴² Закон о управним спору (*Verwaltungsgerichtsbarkeit – Novelle 2012*), *Bundesgesetzblatt I 2012/51* од 5. јуна 2012.

⁴³ Посебна правила постоје у испитном поступку у случају административних прекршаја.

Да би се постигла ефикасност, донете су и измене Закона о општем управном поступку, који предвиђа једностепени управни поступак као правило. Одлуке или друге управне акте који су непосредно извршиви могу да контролишу покрајински управни судови. Међутим, у неким управним стварима постојаће двостепени поступак на општинском нивоу, на пример, у поступцима који се односе на изградњу објеката.

9. Закључак

Анализа реформи управног спора у Аустрији упућује на неколико закључака. Прво, уочава се тенденција ширења предмета управног спора. Ново аустријско управно судство има шири обим надлежности, како у погледу предмета управног спора, тако и у погледу спровођења испитног поступка, чиме се омогућује да се касаторна функција управних судова замени мериторном функцијом. Друго, уочава се тенденција стварања баланса између права на приступ суду и права на суђење у разумном року, која се остварује на неколико начина. Један начин је истовремена промена регулисања управног поступка и управног спора, где се трајање управног поступка смањује, кроз правило о једностепености управног поступка. Други начин је предвиђање децентрализованих покрајинских управних судова опште надлежности, који олакшавају странкама физички приступ, с једне стране, и омогућавају судској управи успешније надгледање решавања мањег броја предмета, с друге стране. Трећи начин је предвиђање специјализованих управних судова за поједине области. У прилог брзом и ефикасном поступку иду и уско постављени основи за вођење другостепеног управно-судског поступка, који има сврху усклађивање судске праксе и остварење начела правне сигурности. Правци реформе аустријског управног судства могли би да послуже Србији која у моменту писања овог рада отвара јавну расправу о Нацрту Закона о општем управном поступку, који, такође, прати стари аустријски модел. Свеобухватна аустријска реформа указује да реформа у области управнопроцесног права не може бити партикуларна. Такође, указује да се дугогодишња традиција управног судовања може радикално пресећи искључиво потпуном променом организационих и процесних решења, који се дуго припремају, а примењују након едукација јавних службеника и управних судија, која нова решења примењују.

Katarina Golubovic, PhD
Attorney-at-law

INNOVATIONS IN THE RIGHT OF ACCESS TO COURT IN AUSTRIAN ADMINISTRATIVE DISPUTE

Summary

This paper examines the impact of standards in the field of access to court in an administrative dispute on the changes in the organization and functioning of the administrative judiciary in Austria. The author identifies standards on access to court in an administrative dispute arising in the practice of the European Court of Human Rights. The Author also presents the main characteristics of the administrative dispute based on the Austrian Law on Administrative Court adopted in 1985, since the Law was used as a model for regulation of Yugoslav administrative dispute. The aim of this paper is to draw attention to the outdated model on which Serbian administrative dispute is established and to provide guidelines for reforms in the field of administrative procedural law.

Keywords: right of access to a court, administrative court, administrative dispute, Austria, the European Court of Human Rights.